

	Osservatorio legislativo interregionale	Firenze, 22 novembre 2012 M. Ceccato - Consiglio Provincia autonoma di Trento Fuga dalla forma regolamento: un fenomeno anche regionale?
---	---	--

FUGA DALLA FORMA REGOLAMENTO: UN FENOMENO ANCHE REGIONALE?

Indice: 1. Oggetto dell'indagine - 2. Qualche spunto - 3. Presupposti teorici - 4. Casi regionali - 5. Risvolti

1. Oggetto dell'indagine

Diversi lustri orsono m'imbattei in un caso curioso: un progetto di legge in materia di edilizia abitativa rimandava, per la sua attuazione, a un regolamento, che avrebbe dovuto dettare criteri per la concessione di contributi, per l'accesso a graduatorie relative all'assegnazione di alloggi e simili; come faceva, d'altronde, la legge provinciale allora vigente. Nel corso del procedimento legislativo, però, tutti i rinvii a regolamento furono modificati: il testo finale non parlava più di regolamenti (che nell'ordinamento trentino-sudtirolese sono comunque deliberazioni di giunta, ma venivano emanati in forma di decreto del presidente della giunta provinciale, ora decreto del presidente della provincia), ma di semplici deliberazioni della giunta ¹. Quindi di atti amministrativi generali, e non più di atti normativi: con tutte le conseguenze che ne derivano sul versante del loro regime giuridico; cominciando, all'epoca, con il controllo della corte dei conti, che riguardava tutti gli atti normativi, ma non tutti gli atti amministrativi.

Il primo problema che mi posi fu quello della legittimità delle norme in questione (e degli atti conseguenti). In quegli anni, infatti, erano sorti dei dubbi su atti o previsioni di questo genere, a livello statale come a livello regionale. Ora, se a livello regionale i problemi ruotavano intorno alla violazione delle norme (costituzionali) sulle attribuzioni dei consigli e delle giunte ², a livello statale l'illegittimità sarebbe derivata dalla violazione

¹ Si tratta della legge della provincia autonoma di Trento 13 novembre 1992, n. 21, all'art. 103. La legge che, in precedenza, demandava la sua attuazione a regolamenti era la l.p. 6 giugno 1983, n. 16. La l.p. n. 21 del 1992 è tuttora vigente, in parte; gli aspetti relativi agli alloggi pubblici, però, sono regolati ora dalla l.p. 7 novembre 2005, n. 15, che nell'art. 11 torna a rinviare a un regolamento; mentre per le questioni relative ai contributi sono intervenuti alcuni programmi straordinari, previsti da leggi finanziarie (vedi da ultimo l'art. 59 della l.p. 28 dicembre 2009, n. 19), che per la loro attuazione rinviano a deliberazioni. Anche sorvolando sulla crescente complicazione che nasce dall'estrapolazione di spezzoni di disciplina (l.p. n. 15 del 2005) e dalla previsione di strumenti straordinari, che operano in deroga alla l.p. n. 21 del 1992 (l.p. n. 19 del 2009), mi pare notevole che persista un'alternanza di strumenti regolamentari e atti amministrativi generali, per disciplinare questioni a prima vista simili.

² La questione giunse davanti alla corte costituzionale: vedi le sentenze 19 maggio 1988, n. 569, 22 giugno 1990, n. 311 e 20 luglio 1990, n. 348 (su cui tornerò dopo), che hanno salvato le disposizioni regionali sospettate di violare la costituzione. Con riguardo alla regione Sardegna vedi, però, la sentenza 19 dicembre 1985, n. 371. Questioni del genere sono sorte anche a livello amministrativo (TAR Campania, sez. III Napoli, sentenza 6 aprile 2004, n. 11154), giungendo anche all'annullamento di delibere di giunta a natura regolamentare (TAR Lazio, sez. III ter Roma, sentenza 9 dicembre 2003, n. 12046). L'annullamento deciso dal TAR Trentino - Sudtirolo, sez. di Trento, nella sentenza 8 aprile 2008, n. 88, invece, non attiene l'attribuzione del potere regolamentare, ma le questioni proprie dell'ordinamento trentino (e semmai delle altre regioni a statuto speciale dove la giunta ha sempre avuto poteri regolamentari) che ho appena evocato. Oltre a richiamare le forme statutarie di emanazione dei regolamenti, la sentenza accenna a questioni di pubblicità degli atti su cui torneremo, e per cui sarà bene tenerla a mente. Come sarà utile ricordare la conseguente sentenza del consiglio di stato, sez. V, 29 aprile 2010, n. 2454: non solo per aver confermato la decisione di primo grado, ma per aver detto che la molto diffusa clausola "in prima



di disposizioni della legge n. 400 del 1988 (ad esempio per quel che riguarda la mancata sottoposizione dei regolamenti, in quanto formalmente derubricati ad atti amministrativi generali, al parere del consiglio di stato) che avevano qualche affinità con quelle dell'ordinamento trentino-sudtirolese riguardanti il controllo della corte dei conti o l'emanazione dei regolamenti in veste di decreto presidenziale.

Già allora, insomma, si discuteva di fughe dal regolamento. Quanto alle regioni, però, ci si riferiva a quelle ordinarie, oltre che alle due regioni a statuto speciale (Sardegna e Valle d'Aosta) dove il potere regolamentare non era attribuito alle giunte; dato che si faceva risalire il fenomeno a questa mancata attribuzione. Quindi il caso che ho descritto poc'anzi, verificatosi in provincia di Trento e astrattamente possibile solo nelle tre regioni a statuto speciale in cui il potere regolamentare spettava alle giunte, poteva apparire erratico e tutto sommato marginale³. Per questo motivo, se negli anni successivi mi capitò con una certa frequenza di annotare casi in cui poteva esserci, se non una fuga, almeno una certa confusione fra regolamenti e atti amministrativi generali, non ritenni di verificare se si trattava di questioni diffuse altrove.

Dalla riforma costituzionale del 1999, però, la situazione di quasi tutte le regioni a statuto ordinario, quanto a titolarità del potere regolamentare, è divenuta abbastanza simile a quella di Friuli - Venezia Giulia, Sicilia e Trentino - Sudtirolo. Quindi un argomento tutto sommato stravagante potrebbe essere diventato d'interesse comune. Per questo ho pensato di dissotterrare i miei appunti: non per riferire di questioni sorte in qualche valle più o meno sperduta, ma per verificare se un certo tipo di fenomeni e di problemi era abbastanza diffuso e se, di conseguenza, se ne poteva trarre qualche conclusione - o addirittura qualche insegnamento - d'interesse più ampio. Per questo motivo non mi soffermerò sull'esperienza delle regioni ordinarie antecedente il 2000 (o, più precisamente, antecedente l'anno in cui i singoli statuti hanno attribuito poteri regolamentari alle giunte), né su quella dello stato: se non per trarne alcuni spunti che mi paiono utili a gettar luce su questioni regionali attuali. Invece cercherò di verificare se i fenomeni che ho descritto all'inizio sono presenti nella legislazione regionale successiva al 2000. I miei limiti, anche di tempo, non mi consentono di tentare una valutazione complessiva sull'estensione e la profondità del fenomeno: per farlo, oltretutto, sarebbe necessaria una conoscenza abbastanza approfondita dei singoli ordinamenti regionali. Forse una sede adatta per compiere queste valutazioni sarebbe l'attività che gira intorno alla preparazione dei rapporti sulla legislazione della camera dei deputati.

2. Qualche spunto

Scusandomi se l'occasione mi fa procedere in maniera un po' narrativa, ricordo

applicazione" non è precisa abbastanza da poterne dedurre la temporaneità dell'atto (concetto di cui si parlerà più oltre). Per una rassegna della (non sempre coerente) giurisprudenza in materia vedi Giovanni Di Cosimo, "I regolamenti nel sistema delle fonti", Giuffrè 2005, pag. 117 ss. e, più recentemente, Enrico Albanesi, "I decreti del governo di natura non regolamentare. Un percorso interpretativo", [http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2011/07/Albanesi.def .pdf](http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2011/07/Albanesi.def.pdf), pag. 9 ss. Vedi anche Giovanni Di Cosimo, "I regolamenti nel sistema delle fonti", Giuffrè 2005, pag. 111 - 117.

³ Ma si noti che Giovanni Tarli Barbieri, "La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione", in Osservatorio sulle fonti 2009, Giappichelli 2010, pag. 46, conferma che il fenomeno della fuga dal regolamento avrebbe riguardato anche le regioni a statuto speciale.



almeno altre due fonti che hanno alimentato la mia curiosità sulla possibile estensione dei fenomeni appena descritti, aiutandomi a individuare questioni problematiche e casi da approfondire. Un primo debito è nei confronti di Valerio Di Porto ⁴, che in un suo scritto riassume una serie di questioni sorte, a livello statale, nell'ambito dei processi di delegificazione. L'articolo ha attirato la mia attenzione anche per il fatto che vi si descrivono alcuni fenomeni (ad esempio: previsione che allegati tecnici o importi monetari stabiliti da fonti primarie siano modificati da atti amministrativi generali) in cui m'ero già imbattuto, nel mio piccolo. Ma l'ha attirata ancor di più per alcune sue diagnosi, che sostanzialmente condivido: Di Porto sottolinea, in specie, i problemi di conoscibilità che nascono dalle prassi da lui descritte, e ne trae conclusioni un poco sconfortanti sullo stato del sistema delle fonti.

Più scontatamente, per verificare l'esistenza dei problemi in parola m'è parso logico rivolgermi ai rapporti sulla legislazione della camera dei deputati, che nella parte relativa alle regioni dedicano spazio non solo all'attività legislativa, ma anche a quella regolamentare e in generale agli atti attuativi delle leggi regionali. Già il rapporto 2002, infatti, individua il problema degli "atti di natura regolamentare" che non hanno la veste formale dei regolamenti: riferendosi, per esempio, a deliberazioni della giunta regionale toscana (in materia di contributi alle imprese, fra l'altro). Negli allegati al rapporto gli atti in questione sono enumerati: e almeno per quel che riguarda la Sardegna, la Basilicata e la provincia di Bolzano le cifre fanno pensare a un fenomeno non occasionale ⁵. Questi ultimi tre enti, però, hanno alcune particolarità che non trascurerei.

Quanto alla Sardegna, il fenomeno è ricordato pure negli anni successivi (rapporto 2006, pag. 25 e 26; rapporto 2007, pag. 63), anche se non ci sono più tentativi di individuare gli atti in parola: solo che la Sardegna si trovava e si trova tuttora in una situazione analoga a quella delle regioni ordinarie prima del 2000; quindi va considerata a parte, se non altro per quel che riguarda le motivazioni del fenomeno e la sua presumibile estensione.

Anche la Basilicata potrebbe essere un caso a sé: infatti i rapporti degli anni successivi (2008, tomo II, pag. 23; 2009, tomo II, pag. 26) attribuiscono il fenomeno delle deliberazioni pararegolamentari a un particolare passaggio del suo statuto. Anche qui, inoltre, i rapporti successivi al 2002 non forniscono più indicazioni quantitative.

La provincia di Bolzano, invece, si trova in una posizione analoga a quella della provincia di Trento: ed è l'unica, negli anni successivi, a segnalare costantemente, assieme ai regolamenti in senso formale, molte deliberazioni di giunta che dei regolamenti avrebbero la sostanza (2003, pag. 431; a partire dal rapporto 2006 le tabelle non consentono più di distinguere fra regolamenti in senso formale e regolamenti in senso sostanziale, ma nel rapporto del 2009 il fenomeno è ricordato nel testo, alla pag. 29 del tomo II; in quello del 2011 a pag. 53 del tomo II).

Forse non c'è da stupirsi che solo la provincia di Bolzano abbia continuato a

⁴ Valerio Di Porto "Del ripristino delle leggi e di altri atti del governo, più o meno delegificati", in Osservatoriosullefonti.it, 2011, n. 3

⁵ Rapporto 2002 sullo stato della legislazione, pag. 243 - 246 e pag. 374. Per questo rapporto e quelli citati in seguito, ovviamente, faccio riferimento ai testi pubblicati nel sito della camera dei deputati: <http://www.camera.it/397?documenti=168>.



registrare in maniera puntuale il fenomeno; o meglio, che altri non l'abbiano fatto. Anzitutto perché, come ho ricordato all'inizio, potrebbero sorgere dei dubbi sulla legittimità degli atti in parola: ed evidentemente non si può pretendere che siano gli stessi uffici regionali (come avviene nella preparazione del rapporto) a scoperchiare la pentola, quantomeno in termini precisi⁶. In secondo luogo perché non è affatto semplice tracciare una netta linea di confine fra regolamenti e atti amministrativi generali: lo rende palese la giurisprudenza che ho citato all'inizio, ma pure il fatto che la provincia di Bolzano inserisce sì alcune deliberazioni di giunta nelle proprie banche dati normative; solo che queste deliberazioni non coincidono con quelle indicate nei lavori per la preparazione del rapporto. Insomma: suggerirei di non pretendere che siano direttamente le regioni (nei rapporti o altrove) a segnalare i casi in parola: semmai potrebbero individuare categorie di atti o situazioni di confine, lasciando a chi fa ricerca l'onere di trarre conclusioni più nette.

A prescindere dal caso sudtirolese, nei rapporti degli anni successivi si trovano ancora alcuni cenni al fenomeno in discussione. Il rapporto 2004-2005, a pag. 111, parla di persistenza dei "regolamenti travestiti" del precedente regime costituzionale. Il rapporto successivo (tomo II, pag. 25 - 26) ricorda il fenomeno, ma lo collega all'attribuzione di poteri regolamentari al consiglio (verosimilmente perché a quel tempo s'era ancora in fase di transizione fra vecchi e nuovi statuti). Successivamente, ci sono accenni alla fuga dal regolamento nel rapporto del 2007 (pag. 63) e soprattutto in quello del 2011 (tomo II, pag. 65), dove si prospetta l'opportunità di approfondire la questione, anche alla luce di quanto affermato nel rapporto sulla legislazione della regione Lombardia.

A partire dal 2006, infine, i rapporti rilevano le previsioni legislative di atti attuativi delle giunte regionali. Anche se non parlano, in questa sede, di fughe dal regolamento, viene citato spesso un tipo di atti (i criteri per la concessione di contributi: vedi il rapporto 2007 a pag. 86, il rapporto 2009 a pag. 56 del tomo II, il rapporto 2011 a pag. 83 del tomo II) che in base al rapporto del 2002 e all'esperienza trentina descritta all'inizio potrebbe essere sospettato di assumere il contenuto di atti regolamentari.

Ma queste stesse segnalazioni di atti amministrativi meriterebbero un approfondimento, ritengo. Nella mia breve ricerca, infatti, mi sono imbattuto in atti di giunta non solo a carattere generale, ma anche puntuale. Ora, dubito che questi ultimi siano importanti per definire i rapporti fra giunte e consigli (che ai rapporti sulla legislazione mi pare stiano primariamente - e giustamente - a cuore). Di più, e a mo' d'esempio: nella provincia di Trento la competenza ad adottare molti degli atti in questione non è neppure dell'esecutivo; si tratta, piuttosto, di atti di gestione, attribuiti

⁶ Semmai ci si aspetterebbe qualche segnale in più dalla corte dei conti, forse: sempre che non sia sempre intenta a cacciare moscerini (Sabino Cassese, "I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della costituzione", in *Corriere giuridico*, 1993, n. 2, pag. 217 ss.). Vedi comunque Pietro Milazzo, "Il potere regolamentare del governo in alcuni recenti interventi della corte dei conti", in *Osservatorio sulle fonti* 1999, Giappichelli 2000: pag. 211 ss., che riporta elenchi di atti cui la corte attribuisce contenuto normativo (pur in assenza di quelle forme tipiche) e individua i parametri usati per la loro individuazione (fra cui segnale, per la loro vicinanza con concetti che userò in seguito, quelli della rilevanza esterna e della ripetitività). Il fenomeno è segnalato anche nell'*Osservatorio sulle fonti* 1996, a pag. 346 - 347.



alle cure dei dirigenti ⁷. Anzi, nelle leggi provinciali trentine, in genere, quest'ultima distinzione non è neppure esplicita: si parla genericamente di atti della provincia, con l'intesa che per stabilire se sono di competenza dei dirigenti o degli organi politici ci si affiderà alle norme che definiscono in via generale le loro attribuzioni. Quindi i dati dei rapporti sulla legislazione, qui, non mi sembrano abbastanza analitici da consentire di pesare e confrontare regolamenti e atti amministrativi generali, eventualmente anche per delimitarne meglio gli ambiti d'intervento.

3. Presupposti teorici

Ho già accennato alla giurisprudenza costituzionale che, intorno al 1990, s'è occupata dell'attribuzione alle giunte di poteri suppostamente regolamentari. In questa giurisprudenza la corte utilizza concetti che tornano anche in sentenze dei giudici amministrativi e della corte di cassazione, e che dovrebbero consentire di distinguere gli atti amministrativi generali dagli atti normativi (e dunque dai regolamenti). I criteri fondamentali sono quelli della generalità e dell'astrattezza, che - classicamente - non dovrebbero essere congiuntamente presenti negli atti amministrativi. Non pretendo di approfondire l'argomento, anche per non avventurarmi in complesse questioni di teoria generale. Ma devo richiamare almeno brevemente i concetti in questione, in ragione della loro utilità nel rintracciare e classificare le previsioni regionali di atti attuativi.

L'astrattezza attiene l'indefinita ripetibilità (nel tempo e nello spazio) dei comportamenti. Ora, sorvolando sui particolari, il riferimento a una sfera temporale definita (anche senza negare il carattere di astrattezza) ha consentito di escludere la sostanza regolamentare in atti che avevano limiti temporali precisi (come potrebbero essere quelli relativi a contributi concessi *una tantum*), o anche che dovevano essere periodicamente rinnovati ⁸. Si tratta di un parametro molto evidente, e quindi facile da

⁷ Come esempio della possibilità di trattare in maniera diversa atti sostanzialmente analoghi: in provincia di Trento le concessioni funiviarie sono determinazioni dirigenziali; in provincia di Bolzano sono decreti assessorili. Può darsi che dietro a discrasie di questo tipo (che nella regione Trentino - Sudtirolo si estendono agli atti dei comuni delle due province) ci sia la resistenza di alcuni soggetti politici ad attribuire ai dirigenti competenze relative ad atti che magari non dovrebbero attingere la sfera dell'indirizzo politico, ma certo possono essere utili a fini elettorali.

⁸ Quanto alla negazione del carattere regolamentare per la durata limitata nel tempo (e la non innovatività) degli atti in questione vedi la sentenza della corte costituzionale 19 maggio 1988, n. 569. Il concetto di temporaneità degli atti è valorizzato anche dal consiglio di stato, sez. VI, sentenza 19 settembre 1992, n. 663 (annotata da Giuseppe Ugo Rescigno, "Forma e contenuto di regolamento" in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, p. 1429 ss.). Anche nel caso risolto dalla sentenza della corte costituzionale 22 giugno 1990, n. 311, mi pare, si potrebbero usare questi concetti (che qui non rientrano nell'armamentario della corte, però). Aggiungo che la sentenza 20 luglio 1990, n. 348, a fronte di un'attenta analisi dell'avvocatura, non argomenta molto (e solo alcuni aspetti della questione, relativi a un concorso, hanno un chiaro riferimento temporale): cosa a suo tempo notata dalla dottrina; che in casi del genere, anzi, ha quasi suggerito una sotterranea interferenza con valutazioni d'altro genere, forse connesse all'opportunità di garantire qualche spazio di manovra in più alle giunte regionali, nel precedente regime costituzionale (Costantino Murgia, "Qualche osservazione sulla potestà regolamentare della regione sarda", in *Regioni*, 1989, specie a pag. 277; vedi anche Maurizio Malo, "L'esercizio dei poteri regolamentari negli ordinamenti regionali: riflessioni sulla più recente giurisprudenza regionale, in *Regioni*", 1991, pag. 997 s.). I concetti in questione mi paiono sistematizzati in maniera chiara da Giuseppe Ugo Rescigno, "Regolamenti regionali, atti normativi, atti non normativi, alla luce delle sentt. nn. 311 e 348 del 1990 della corte cost.", in



usare, se non altro per individuare i casi in cui alcuni dubbi potrebbero essere risolti nella maniera più semplice; anche se non escluderei che si presti a equivoci o perfino a sotterfugi (penso a norme che al posto dei regolamenti prevedano deliberazioni formalmente precedute da una riconsiderazione periodica dei dati di fatto, e che però si potrebbero ripetere uguali, anno dopo anno).

Il secondo criterio, quello della generalità, attiene al fatto che i soggetti cui si riferisce la norma (poniamo: i destinatari di un contributo) non sarebbero predeterminabili. Solo che, all'atto pratico, sappiamo tutti quant'è facile travestire da norma generale una prescrizione che il legislatore intende riferire a soggetti prestabiliti. E' vero: qui non stiamo parlando di atti amministrativi che per qualche motivo, magari inconfessabile, sono travestiti da norme; ma viceversa. A conferma del fatto che i concetti sono un po' sfumati, però, ricordo che il consiglio di stato, anche recentemente, ha parlato di generalità come indeterminabilità dei destinatari non solo a priori, ma pure a posteriori⁹; affermazione che a me pare un po' sfuggente, se non fosse che lo stesso consiglio di stato - sempre che non l'abbia male inteso - pare risolvere la determinabilità a posteriori nella temporaneità (riferimento a un evento, che quindi dovrebbe essere temporalmente definito). Salvo che non ci si riferisca palesemente a persone determinate, quindi, per negare la generalità mi pare difficile individuare un sintomo che non si risolva nel riferimento a vicende definite (e dunque nella temporaneità di cui ho già parlato).

Mi sembra che per altri due criteri individuati dalla giurisprudenza per escludere la normatività dell'atto e che ritengo in qualche modo sovrapponibili, quello della non innovatività¹⁰ e quello della mera esecutività (o interstizialità), la valutazione vada fatta caso per caso: quanto all'ultimo, fra l'altro, la dottrina ha notato che non si tratta di un concetto molto ben definito¹¹. D'altronde, se si pone mente al fatto che stiamo parlando

Giurisprudenza costituzionale, 1991, pag. 1900 ss. (preceduto da "Atti normativi e atti non normativi. Riflessioni suggerite dalla sent. n. 591 del 1988 della corte costituzionale", in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, parte I, pag. 2749 ss., che però dubito voglia riferirsi invece, per un refuso, alla sentenza n. 569 del 1988; e seguito da "L'atto normativo", Zanichelli 1998, pag. 13 ss.). Su questi criteri vedi anche Maria Grazia Rodomonte, "I regolamenti regionali", *Giuffrè* 2006, pag. 40 ss. e pag. 187; e Valeria Marcenò, "Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti", in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, n. 1, specie a pag. 1005 s.

⁹ Consiglio di stato, adunanza plenaria, sentenza 4 maggio 2012, n. 9.

¹⁰ Quanto all'innovatività vedi corte di cassazione, sez. III civile, sentenze 22 febbraio 2000, n. 1972 e 5 luglio 1999, n. 6933; e consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, sentenza 14 marzo 2011, n. 200 (che sottolinea, fra l'altro, le conseguenze della classificazione sui termini d'impugnazione dell'atto). Ragionando *a contrario*, sulla stessa linea, il consiglio di stato, sez. VI, sentenza 27 dicembre 2007, n. 6657, deduce dal fatto che non s'è adottato il procedimento tipico dei regolamenti l'inidoneità dell'atto a incidere in maniera innovativa sull'ordinamento.

¹¹ Giuseppe Ugo Rescigno, "Regolamenti regionali, atti normativi, atti non normativi, alla luce delle sentt. nn. 311 e 348 del 1990 della corte cost.", in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pag. 1904 e 1910 s., ritenendo debba trattarsi di aspetti davvero marginali, forse difficili a configurarsi; e Maurizio Malo, "L'esercizio dei poteri regolamentari negli ordinamenti regionali: riflessioni sulla più recente giurisprudenza regionale, in *Regioni*", 1991; pag. 1000 s. Nella ricerca di concetti utili non sarà superfluo ricordare casi come quello in cui la stessa corte costituzionale ha annullato (in quanto privo di supporto normativo) un



di regolamenti di esecuzione (o anche di attuazione), è evidente che si tratta di sfumature, caricate tutte su un aggettivo ("mera" esecuzione: si noti che nella sentenza n. 311 del 1990 la corte costituzionale parla anche di "atti esecutivi e attuativi", senza alcuna specificazione). Infine, un criterio che si potrebbe usare con una certa facilità per negare il carattere normativo, talora, è quello del fatto che sarebbero in questione solo norme organizzative interne¹²; dove però bisognerà prestare attenzione al fatto che esse non si rivolgano anche a soggetti esterni.

La non poca dottrina che s'è occupata di questi fenomeni, a livello statale, ci dà alcune altre indicazioni che potrebbero essere utili non solo a circoscrivere il fenomeno, ma anche a comprenderne i motivi. Infatti ci si potrebbe chiedere che senso abbia indagare su ipotesi di fuga dalla forma regolamento, dato che la maggior parte delle regioni non dovrebbe aver più interesse a battere strade del genere, da quando la potestà regolamentare (a partire dal 2000) è passata alle giunte. Ora, la dottrina ha individuato almeno due momenti in cui ci sarebbe stato un forte incremento di questi fenomeni, a livello statale. Il secondo, attuale e ben noto, è collegabile alla riforma costituzionale del 2001, alla relativa esclusione di potestà regolamentari statali nelle materie di competenza concorrente e al conseguente, truffaldino fenomeno dei decreti "a natura non regolamentare": ma mi pare che a livello regionale sia difficile prospettare casi in qualche modo analoghi a questo¹³.

Il primo picco di fughe, invece, si sarebbe verificato intorno al 1990, e come ho rammentato all'inizio sarebbe riconducibile, anzitutto, agli aggravati procedimentali previsti dalla legge n. 400 del 1988. Ora, qualcosa del genere potrebbe succedere anche a livello regionale¹⁴. Dicevo che lo scambio fra delibere e regolamenti, nell'ordinamento trentino di alcuni anni fa, aveva come possibile motivo la mancata sottoposizione delle deliberazioni al controllo della corte dei conti. Da non molto (e almeno per ora) questo

atto statale sostanzialmente, ma non formalmente regolamentare, ritenendo che si trattasse di una disciplina "di carattere generale" e "di indubbio rilievo": vedi la sentenza 10 giugno 1993, n. 278.

¹² Su questo rinvio nuovamente a Giuseppe Ugo Rescigno, "L'atto normativo", Zanichelli 1998, pag. 25 ss.

¹³ Infatti ho rintracciato una sola disposizione in cui si parla di delibere di giunta "aventi natura non regolamentare" (l.r. Calabria 21 agosto 2007, n. 18, art. 8). Ma rammento che Giovanni Di Cosimo, "I regolamenti nel sistema delle fonti", Giuffrè 2005, pag. 128, individua almeno un motivo che potrebbe indurre le regioni a seguire le tracce dello stato.

¹⁴ Anche in prospettiva: per esempio, il testo originario del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, all'articolo 1, comma 2, prevedeva controlli contabili su alcune categorie di atti normativi e di atti amministrativi generali: ne sarebbe potuta venire non solo la necessità di definire meglio i confini reciproci dei due tipi di atto (quindi di stabilire che cos'è regolamento, che cos'è atto amministrativo generale), ma anche, almeno in teoria, un nuovo, possibile motivo di fuga. Quanto alla diagnosi sulla fuga dal regolamento a livello statale vedi, fra gli altri, Nicola Lupo, "Dalla legge al regolamento", il Mulino 2003, pag. 105; Giovanni Tarli Barbieri, "Atti regolamentari ed atti pararegolamentari nel più recente periodo", in Osservatorio sulle fonti 1998, Giappichelli 1999, pag. 251 s. (che accenna pure a concetti su cui torneremo in seguito, come le norme tecniche, a pag. 255, e quelle organizzative, a pag. 257 s.); Anna Moscarini, "Sui decreti del governo di natura non regolamentare che producono effetti normativi", in Giurisprudenza costituzionale, 2008, n. 8, pag. 5081 ss. Per l'attribuzione del fenomeno all'elevata formalizzazione o alla complessità procedimentale vedi, in particolare, Giovanni Di Cosimo, "I regolamenti nel sistema delle fonti", Giuffrè 2005, p. 171 e Giovanni Tarli Barbieri, "La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione", in Osservatorio sulle fonti 2009, Giappichelli 2010, pag. 24.



tipo di controlli non c'è più ¹⁵: ma quando c'era alcuni colleghi, in maniera del tutto informale (e che verosimilmente non troverebbe conferma in sedi appena più ufficiali), mi fecero notare che il passaggio in corte dei conti faceva perdere delle belle settimane: motivo più che sufficiente per cercare di aggirarlo, senza che servisse neppure ipotizzare la volontà di scavalcare i controlli per timore di non superarli. Ora, quello del tempo, per intuibili motivi pratici (i destinatari aspettano!), non mi pare argomento dappoco; e torna, infatti, nella dottrina che s'è occupata della fuga dal regolamento a livello statale. Solo che nelle regioni a statuto ordinario dei nostri giorni il controllo, da cui veniva una dilatazione dei tempi, non c'è. C'è però un altro fattore: quasi tutti i nuovi statuti ordinari prevedono - per i regolamenti - un passaggio obbligatorio in commissione. Nel caso delle delibere questo passaggio non è previsto, almeno a livello statutario. Semmai può essere previsto dalle singole leggi ¹⁶; ma questo accade solo a volte, e ad esercitare un po' d'acribia bisognerebbe anche verificare se il parere non sia una reazione successiva delle assemblee (cioè: se era presente o meno nel testo originale dell'iniziativa). E' evidente che qui, oltre al fattore tempo, potrebbero giocare un ruolo motivazioni d'ordine più sostanziale, che toccano i rapporti fra le assemblee e le giunte.

La conclusione è che almeno in astratto i motivi per una fuga dal regolamento, a livello regionale e dopo l'attribuzione dei poteri regolamentari alle giunte, ci potrebbero essere ancora tutti; e che non sarebbero concettualmente diversi da quelli riconosciuti, a livello statale, in sede di prima applicazione della legge n. 400 del 1988.

4. Casi regionali

Tutti questi argomenti m'hanno guidato in una ricerca a campione fra le leggi regionali degli ultimi due lustri ¹⁷. Confinerò in nota i relativi, lunghi elenchi di leggi, per non appesantire troppo il testo senza impedire riscontri o approfondimenti. Non pretendo di dare una quadro esaustivo del fenomeno: a parte il fatto che una ricerca a tappeto e la sua divulgazione andavano oltre i limiti di quest'intervento, m'è parso che l'analisi a campione bastasse ai miei scopi. Né intendo esprimermi sull'attribuzione di singole deliberazioni alla categoria dei regolamenti o degli atti amministrativi generali (e sulle conseguenti formulazioni legislative): mi preme, piuttosto, fornire qualche strumento e qualche spunto per orizzontarsi in quest'ordine di problemi, nella speranza di contribuire, in qualche misura, al chiarimento di dubbi o all'individuazione di prassi che contribuiscano a rendere più trasparente il sistema normativo.

Per incominciare, sono facilmente individuabili due categorie di deliberazioni analoghe ad atti di delegificazione ricordati da Valerio di Porto nello scritto che ho

¹⁵ Vedi l'abrogazione dell'art. 7 del d.p.r. 15 luglio 1988, n. 305, da parte dell'art. 1 del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 166. Anche per semplici motivi di vischiosità mi pare che sarebbe prematuro verificare se l'abolizione del controllo ha avuto come effetto una revisione delle prassi.

¹⁶ E' quel che succede in provincia di Trento, con una frequenza crescente e senza che ci sia distinzione fra regolamenti (ricordando che qui la previsione di pareri, a livello statutario - ovviamente - o di legge sulla forma di governo, manca) e deliberazioni.

¹⁷ Anche quando citerò leggi che portano una data più risalente si tratta quasi sempre di disposizioni modificate - nel punto in questione - nel nuovo millennio. Dopo le citazioni di leggi regionali, fra parentesi, riporterò qualche sommaria indicazione da cui mi pare si possano trarre ulteriori spunti, e indicherò (con le parole "fra le altre") quando la fattispecie, a un primo esame, ricorre in diverse altre leggi di quella regione.



ricordato sopra. Anzitutto c'è un numero notevole di leggi regionali che, stabilendo importi monetari o simili (ad esempio per quantificare una sanzione, o una tassa), rinvia a deliberazioni successive per il loro aggiornamento. Su questo, però, ci sono sfumature terminologiche che potrebbero fare la differenza. Se non altro perché il consiglio di stato, alcuni anni fa, ha stabilito che la modificazione di tariffe avrebbe carattere regolamentare, dato che la delegificazione non priva un atto del suo carattere intrinsecamente normativo¹⁸. Si badi che in quel caso era questione di modifiche, mentre le leggi regionali, in genere (ma non sempre), usano il diverso termine "adeguamento"¹⁹. Ancor più specificamente, alcune leggi (ma non tutte, di nuovo) chiariscono che si tratta di un adeguamento all'aumento dei prezzi al consumo, rinviando agli appositi indici dell'ISTAT²⁰. Probabilmente anche le norme che non giungono a simili livelli di specificazione intendono questo (e sono interpretabili in tal senso): per prudenza, comunque, ritengo che le formulazioni più complete siano preferibili. Se i termini dell'intervento sono stabiliti in maniera così precisa, infatti, mi pare che questi casi potrebbero essere sensatamente ricondotti alla "mera esecutività" cui ho accennato sopra, come indice di non normatività: solo così mi sentirei abbastanza tranquillo di fronte ai ragionamenti del consiglio di stato appena ricordati; che ovviamente potrebbero avere ricadute sulla legittimità di tutta la costruzione, altrimenti.

Una parola ancora su questo caso: anche se i termini dell'intervento da parte dell'esecutivo sono agevolmente ricostruibili, qui, non direi che sarebbe esagerato porsi problemi d'informazione sugli aggiornamenti in questione. Quindi bisognerebbe dar notizia degli aggiornamenti non solo nel bollettino ufficiale, ma anche (in nota, se si ritiene più opportuno non toccare il testo legislativo) nelle banche dati regionali che riportano le disposizioni in parola. A una prima scorsa delle banche dati mi pare che questo problema sia sottovalutato, in genere.

La seconda categoria che traggio dallo scritto di Valerio di Porto è quella degli allegati o tabelle caratterizzati da uno spiccato tenore tecnico (conformemente a quel che dovrebbero fare gli allegati o le tabelle in base alle direttive di tecnica legislativa, d'altronde), e che quindi la legge lascia modificare da semplici atti amministrativi. Anche in questo caso una ricerca a campione m'ha consentito d'individuare questo tipo di delegificazioni in un buon numero di leggi regionali²¹. Più che la collocazione in allegato, il

¹⁸ Consiglio di stato, sez. IV, sentenza 15 febbraio 2001, n. 732.

¹⁹ Vedi l.r. Abruzzo 31 luglio 2007, n. 32, art. 5 (che però riguarda anche la fissazione di sanzioni); l.r. Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1, articoli 7 e 8 (in materia di tasse su abilitazione professionale e diritto allo studio); l.r. Calabria 26 febbraio 2010, n. 11, art. 4 (in materia di contributi); l.r. Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 13 (che riguarda la quota variabile di una tassa); l.r. Friuli - Venezia Giulia 16 giugno 2010, n. 10, art. 7 (si tratta dell'aggiornamento di percentuali); l.r. Liguria 4 luglio 2001, n. 19, art. 11 ter (ora abrogata); l.r. Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, art. 4; l.r. Valle d'Aosta 29 marzo 2010, n. 12, art. 2, e 23 dicembre 2009, n. 52, art. 15 (fra le altre).

²⁰ Rinviano chiaramente agli indici ISTAT queste leggi: l.r. Friuli - Venezia Giulia 25 settembre 1996, n. 41, art. 14 ter (fra le altre); l.r. Lazio 11 marzo 2003, n. 7, art. 5; l.r. Piemonte 29 giugno 2009, n. 19, art. 55 (fra le altre); l.r. Toscana 22 maggio 2009, n. 26, art. 32 (fra le altre); l.p. Trento 7 gennaio 1997, n. 1, articoli 2 e 5 (fra le altre; riguarda le tasse su abilitazione professionale e diritto allo studio).

²¹ Vedi le seguenti leggi: l.r. Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20, art. 3; l.r. Basilicata 4 giugno 2008, n. 8, allegato III; l.r. Friuli - Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14, art. 20 e 23 aprile 2007, n. 9, art. 78 bis; l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 39, art. 75; l.r. Liguria 8 agosto 1995, n. 40, art. 23 (ora abrogata); l.r. Lombardia 4



Osservatorio
legislativo
interregionale

Firenze, 22 novembre 2012

M. Ceccato - Consiglio Provincia autonoma di Trento

Fuga dalla forma regolamento: un fenomeno anche regionale?

tratto distintivo della categoria dovrebbe essere la tecnicità, con cui probabilmente si rinvia a valutazioni non discrezionali, che per questo motivo uscirebbero dalla sfera della normatività. Devo dire che, a una prima scorsa degli allegati in questione, più che norme tecniche in senso stretto m'è parso di leggere disposizioni di dettaglio, simili a quelle che, in casi non troppo diversi, ho incontrato spesso in regolamenti: anzi, ad essere precisi una delle due leggi del Friuli - Venezia Giulia che ho ricordato in nota non degrada le successive modifiche dell'allegato a deliberazione, ma a regolamento. Il sospetto che ci si trovi di fronte a una zona grigia è avvalorato dal fatto che la normativa trentina egualmente ricordata in nota prevede, per le deliberazioni, non solo misure di pubblicità analoghe alle leggi, ma anche l'ordinario termine di *vacatio legis* (anziché l'efficacia immediata tipica delle deliberazioni). Nella pratica, quindi, è probabile che per valutare se il modo di procedere è corretto sia necessario fare riferimento anche ai concetti di generalità, astrattezza o (con tutte le cautele del caso) mera esecutività.

Aggiungo solo che anche qui mi sembrano presenti le questioni di pubblicità cui ho già accennato a proposito di sanzioni. E che si registra pure a livello regionale il fenomeno, osservato a livello statale, delle modifiche ad allegati delegificati provenienti da fonti diverse: anche da leggi (Veneto), o addirittura da leggi e decreti presidenziali (provincia di Trento), quando basterebbero le deliberazioni. Nulla d'illegittimo, s'intende; ma sintomo anch'esso di un modo di procedere quantomeno disordinato, che mi pare contribuisca a ingarbugliare il sistema normativo.

Un'ulteriore tipologia di rinvii a deliberazioni può esser fatta risalire alle questioni organizzative meramente interne cui ho accennato sopra, e che sfuggirebbero al dominio della normatività. Ferma una verifica caso per caso sul fatto che le disposizioni in questione non abbiano effettivamente riflessi esterni, ho rintracciato un buon numero di leggi regionali che rinviano ad atti amministrativi generali per disciplinare più o meno nel dettaglio organismi istituiti dalla legge stessa²². Ma anche in questo campo, di primo acchito, pare esserci qualche commistione fra atti amministrativi generali e regolamenti: talora nella stessa regione²³.

Accenno solo di passata, in proposito, all'organizzazione degli uffici regionali: in

dicembre 2009, n. 27, art. 36 (dove torna anche l'argomento delle sanzioni adeguate in base agli indici ISTAT, oltre che delle misure attuative di carattere più generale); l.r. Toscana 26 giugno 2008, n. 37, art. 13 (ora abrogata); l.r. Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, articoli 21 e 26; l.r. Valle d'Aosta 13 febbraio 2012, n. 4, art. 4 (fra le altre); l.r. Veneto 12 dicembre 2003, n. 40, art. 14 e 4 novembre 2002, n. 33, art. 94; si aggiunga, per la provincia di Trento, il d.p.g.p. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. (si tratta di un decreto che successivamente ha acquisito valore di legge), art. 51.

²² Vedi l.r. Abruzzo 8 febbraio 2005, n. 6, art. 188 (si tratta di un osservatorio); l.r. Lombardia 31 luglio 2012, n. 16, art. 7 (relativo a un archivio); l.r. Molise 22 luglio 2011, n. 16, art. 10 (inventario); l.r. Sardegna 6 dicembre 2006, n. 18, articoli 5 e 6 (comitato e osservatorio); l.r. Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 10 (osservatorio); l.r. Valle d'Aosta 28 aprile 2003, n. 18, art. 6 (comitato).

²³ La distinzione pare ragionata nella l.r. Toscana 5 agosto 2009, n. 51 art. 42, dove il funzionamento di un comitato è disciplinato da un regolamento (non interno all'organismo, mi pare), mentre la definizione dei compensi è rinviata a un atto amministrativo. Sempre in Toscana segnalo il caso della l.r. 23 marzo 2000, n. 42, art. 81, dove la disciplina di un osservatorio, già demandata a una deliberazione del consiglio regionale, passa alla giunta. In Piemonte, se la disciplina relativa a un osservatorio è demandata a delibera (l.r. 24 ottobre 2002, n. 24, art. 7), per quella di una conferenza si rinvia a un regolamento (l.r. 26 aprile 2000, n. 44, art. 108).



molte regioni, come a livello statale, l'istituzione e la definizione delle competenze degli uffici è ricondotta a livello amministrativo²⁴; in qualche caso, invece, la legge è tuttora determinante nel definire l'assetto degli uffici²⁵. Il fatto che queste previsioni aderiscono (meditatamente?) al modello statale dovrebbe tacitare ogni dubbio. Solo che non mi pare fuori luogo l'opinione secondo cui in tal modo si attuerebbe un consistente spostamento di poteri in capo all'esecutivo, rispetto a quello che pareva essere il disegno costituzionale²⁶: un ordine di questioni, quest'ultimo, che torna con riguardo a tutte le previsioni che stiamo esaminando, anche per i suoi legami con la trasparenza e le possibilità di controllo da parte delle assemblee.

Per una qualche attinenza accosto alle questioni organizzative la previsione di atti dediti alla disciplina di registri, elenchi o albi: dove però non mi pare sia agevole usare l'argomento delle questioni interne. E' una fattispecie diffusa, in cui affiorano in maniera ancor più evidente difformità nella scelta fra fonte normativa o atto amministrativo generale²⁷; difformità che, si badi, non sono coerentemente connesse alla scelta di un'etichetta (come potrebbe essere, poniamo, se gli elenchi fossero sempre disciplinati

²⁴ Senza pretesa di esaustività: l.r. Lombardia 7 luglio 2008, n. 20, articoli 9 e 12; l.r. Marche 15 ottobre 2001, n. 20, articoli 3 e 9; l.r. Piemonte 28 luglio 2008, n. 23, articoli 10 e 11; l.r. Toscana 8 gennaio 2009, n. 1, articoli 3 e 6; l.r. Valle d'Aosta 23 luglio 2010, n. 22, art. 6; l.r. Veneto 10 gennaio 1997, n. 1, articoli 7, 13, 15 e 16.

²⁵ Vedi l.p. Bolzano 23 aprile 1992, n. 10, e l.r. Sardegna 13 novembre 1998, n. 31. In Friuli - Venezia Giulia (l.r. 27 marzo 1996, n. 18, art. 3; d.p.p. 27 agosto 2004, n. 277) sembra che un certo spazio spetti tuttora ai regolamenti (come accadeva anche in provincia di Trento, fino a qualche anno fa: vedi il d.p.p. 26 gennaio 2009, n. 3-5/Leg).

²⁶ Lorenza Carlassare e Paolo Veronesi, "Regolamento (diritto costituzionale)", in Enciclopedia del diritto, V aggiornamento, Giuffrè 2001, pag. 956; vedi anche Giovanni Tarli Barbieri, "Fonti del diritto e riforma dei ministeri", in Osservatorio sulle fonti 1999, Giappichelli 2000, pag. 86 s.; e, su una diversa posizione, Giuseppe Arconzo, "I regolamenti governativi tra giudici amministrativi e corte costituzionale: un bilancio del periodo 2001 - 2011", http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2011/07/Arconzo.def_.pdf, pag. 12 ss. Non vorrei andare oltre (anche nelle citazioni), per non uscire dai limiti di questo contributo. Se non per sottolineare come questi slittamenti dalla legge all'atto amministrativo (con l'eventuale gradino intermedio del regolamento) possano avere effetti sull'imparzialità dell'amministrazione pubblica: non solo a dare ascolto alla dottrina or ora ricordata, ma anche in base alla mia pur limitata esperienza. In altri termini, mutamenti frequenti e talora non immediatamente ricostruibili nell'organizzazione degli uffici, facilitati dal diminuito formalismo e magari appaiati a nuove immissioni nel ruolo dirigenziale (eventualmente per ampliamento degli organici) e alla creazione di incarichi atipici, potrebbero essere il sintomo di un accentuata presa della politica sull'amministrazione. Aggiungo che un'organizzazione fluida, con sovrapposizioni di competenze (magari per la presenza di incarichi atipici o trasversali) fra uffici e - conseguentemente o meno - fra assessorati potrebbe avere effetti di rilievo sulla stessa forma di governo: in particolare nel rafforzare la posizione dei presidenti. Su tutto questo vedi anche Anna Moscarini, "Sui decreti del governo di natura non regolamentare che producono effetti normativi", in Giurisprudenza costituzionale, 2008, n. 8, pag. 5097: specie per quanto riguarda la "scarsa percezione della pericolosità di tali atti", riferita sì all'esperienza statale, ma che temo sia estensibile a quella delle regioni.

²⁷ La disciplina di registri o elenchi è affidata a regolamenti da queste leggi: l.r. Abruzzo 28 marzo 2006, n. 7, art. 3; l.r. Friuli - Venezia Giulia 22 marzo 2012, n. 5, art. 11 (fra le altre); l.r. Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, art. 26. La disciplina di registri, elenchi o albi è affidata a semplici deliberazioni da queste leggi: l.r. Calabria 18 luglio 2011, n. 23, art. 4 e 5 novembre 2009, n. 41 art. 9 (in quest'ultima, però, pare esserci un intreccio fra atti amministrativi generali e disciplina regolamentare); l.r. Liguria 29 maggio 2007, n. 22, art. 30; l.r. Marche 28 aprile 2004, n. 9, art. 7; l.r. Valle d'Aosta 7 giugno 2004, n. 6, art. 7; l.r. Veneto 4 novembre 2002, n. 33, art. 78.



con deliberazione, i registri con regolamento; ammesso e non concesso che all'etichetta corrisponda anche qualcosa di sostanzialmente diverso). Dal momento che mi pare siano in gioco principi generali più che particolarità dei singoli ordinamenti non credo che le difformità nel trattamento di una materia, fra una regione e l'altra, siano facilmente giustificabili, in astratto. Piuttosto bisognerà verificare, in concreto, se i consueti criteri (forse la mera esecutività? Dato che non mi pare possano esserci questioni su generalità e astrattezza) giustificano le difformità di trattamento: tanto più che in qualche caso queste difformità sono interne alla stessa regione, o riguardano fattispecie analoghe²⁸.

Con questo giungo alle due tipologie da cui sono nati i miei problemi, e che mi sembrano le più diffuse. Anzitutto, i documenti che ho ricordato nei paragrafi precedenti m'hanno suggerito di verificare come le leggi regionali degli ultimi anni trattano l'argomento dei criteri relativi alla concessione di contributi o comunque connessi a erogazioni finanziarie²⁹. Per incominciare, ho potuto rintracciare un buon numero di casi in cui le disposizioni legislative, per il loro stesso carattere di misura una tantum o perché prevedono che l'attuazione sia disciplinata da deliberazioni annuali, potrebbero rientrare abbastanza agevolmente, almeno in prima battuta, fra gli atti temporanei, e quindi non normativi³⁰. In parecchi altri casi, però, una limitazione temporale del genere non esiste, o quantomeno non è esplicita³¹; inoltre, in diverse regioni la disciplina dei contributi, a

²⁸ In Lombardia la disciplina di albi è affidata una volta a deliberazioni, l'altra a regolamenti dalle leggi regionali 5 dicembre 2008, n. 31, art. 13 bis e 3 gennaio 2006, n. 2, art. 4; lo stesso in Basilicata, per due registri (l.r. 1 dicembre 2004, n. 26, art. 21 e l.r. 9 luglio 2009, n. 20, art. 9); in Campania il rinvio è a delibera per un elenco (l.r. 18 novembre 2004, n. 10, art. 10), a regolamento per un registro (l.r. 9 agosto 2012, n. 26, art. 16). In Lazio ho rintracciato dei registri (come nella l.r. 23 ottobre 2009, n. 25, art. 10) e almeno un elenco (l.r. 11 agosto 2009, n. 21, art. 12) disciplinati da regolamento, mentre per un altro elenco (l.r. 17 febbraio 2005, n. 9, art. 66) e un albo (l.r. 6 ottobre 2003, n. 33, art. 2) si rinvia a deliberazione. In Piemonte un registro è disciplinato con regolamento (l.r. 7 febbraio 2006, n. 7, art. 7), un elenco in materia di economia solidale con deliberazione (l.r. 28 ottobre 2009, n. 26, art. 7); mentre un registro in quest'ultima materia, in Umbria, è disciplinato con regolamento (l.r. 6 febbraio 2007, n. 3, art. 3; a prima vista questa mi pare la scelta più diffusa, nella materia).

²⁹ Rammento che la sentenza della corte costituzionale n. 348 del 1990, sopra ricordata, riguardava una questione di contributi, e salvava le disposizioni regionali che parlavano di semplici deliberazioni; non vorrei che questo avesse influenzato la successiva normativa delle regioni. Ma quantomeno le considerazioni di Anna Moscarini, "Sui decreti del governo di natura non regolamentare che producono effetti normativi", in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, n. 8, pag. 5102 (proprio a proposito di contributi) dovrebbero trattenerci da frettolosi tentativi di generalizzazione. In materia vedi anche, in connessione con l'argomento degli atti statali "a natura non regolamentare", la sentenza della corte costituzionale 21 luglio 2004, n. 255 (dove l'avvocatura, non casualmente, valorizzava l'argomento della temporaneità).

³⁰ Vedi l.r. Abruzzo 16 dicembre 2005, n. 40, art. 7; l.p. Bolzano 19 dicembre 1995, n. 26, art. 6 bis (in parte); l.r. Campania 16 aprile 2012, n. 7, art. 3 e 22 giugno 2007, n. 7, art. 7; l.r. Friuli - Venezia Giulia 30 ottobre 2000, n. 19, art. 4 (probabilmente); l.r. Lazio 10 agosto 2010, n. 3, art. 13; l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 24; l.r. Piemonte 28 agosto 1978, n. 58, art. 6; l.r. Toscana 19 aprile 2004, n. 23, art. 5; l.r. Umbria 23 settembre 2009, n. 19, art. 20.

³¹ Vedi l.r. Abruzzo 19 novembre 2003, n. 19, art. 4; l.r. Basilicata 20 luglio 1999, n. 19, art. 9 e 14 dicembre 2004, n. 27, art. 6; l.p. Bolzano 13 dicembre 2006, n. 14, art. 18 e 16 giugno 2010, n. 8, art. 6 (fra le altre); l.r. Calabria 23 luglio 2003, n. 11, art. 21; l.r. Campania 28 marzo 2007, n. 4, art. 12 (fra le altre); l.r. Emilia - Romagna 22 dicembre 2011, n. 21, art. 5 e 29 aprile 2008, n. 6, art. 5; l.r. Lazio 13 aprile 2012, n. 2, art. 10 (fra le altre); l.r. Liguria 15 febbraio 2010, n. 3, art. 5 e 10 novembre 2009, n. 50, art. 5 (fra le altre); l.r. Lombardia 4 aprile 2012, n. 6, art. 27 e 5 dicembre 2008, n. 31, art. 9; l.r. Marche 5 gennaio 1995, n. 7, art.



volte, è rinviata a regolamento, e non a semplici deliberazioni³². Anche qui, infine, già a una primo esame si nota che le diverse regioni non scelgono sempre lo stesso tipo di atto (regolamento o delibera) per disciplinare i contributi che riguardano la medesima materia³³.

Questa breve rassegna, quindi, rende palese il problema dell'interscambiabilità fra regolamenti e atti amministrativi generali, e la possibilità che i confini fra i due tipi di atto, pur ammettendo l'esistenza di una zona grigia, siano tracciati in maniera troppo elastica, per le ragioni cui ho accennato sopra.

Sono molto numerosi, infine, i casi in cui è questione di modalità attuative in genere: talora relativamente ad aspetti molto puntuali, talaltra con rinvii molto più ampi. Anche qui, a volte si potrebbe ricadere nella categoria degli atti temporanei: da cui non dovrebbero sorgere problemi, quindi³⁴. In qualche altro caso torna la questione della distinzione con gli atti di questo tipo che sono emanati con regolamento³⁵. Fatto salvo il caso degli atti temporanei, comunque, per escludere il carattere regolamentare si

41; l.r. Molise 3 marzo 2009, n. 9, art. 2; l.r. Piemonte 11 luglio 2011, n. 10, art. 31 e 3 agosto 2010, n. 19, art. 5; l.r. Sardegna 4 agosto 2011, n. 17, art. 5 e 17 novembre 2010, n. 15; l.r. Toscana 27 dicembre 2011, n. 68; l.p. Trento 13 dicembre 1999, n. 6, art. 35 (fra le altre); l.r. Valle d'Aosta 14 giugno 2011, n. 14, art. 5 e 22 novembre 2010, n. 37, art. 29; l.r. Veneto 10 dicembre 2010, n. 29, art. 5 e 21 novembre 2008, n. 21, art. 16 (fra le altre). Talora le leggi regionali rinviano a direttive, indirizzi e simili (l.r. Campania 12 novembre 2004, n. 8, art. 7; l.r. Friuli - Venezia Giulia 7 luglio 2006, n. 11, art. 8, dove è anche questione di importi monetari); in questi casi mi parrebbe prudente verificare se si tratta di atti anche sostanzialmente diversi.

³² Vedi l.r. Abruzzo 5 agosto 2004, n. 22, art. 4; l.r. Basilicata 7 agosto 2002, n. 36, art. 3 (il regolamento, però, prende la forma di delibera - ed è stato successivamente abrogato); l.p. Bolzano 19 febbraio 2001, n. 5, art. 24; l.r. Calabria 22 novembre 2010, n. 28, art. 5 (in cui ci potrebbe essere qualche margine di confusione con un piano) e 9 febbraio 2004, n. 3, art. 12 (fra le altre); l.r. Campania 18 ottobre 2002, n. 26, art. 12; l.r. Friuli - Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22, art. 2 e 11 ottobre 2012, n. 18, art. 7 (fra le altre); l.r. Lazio 28 marzo 2012, n. 1, art. 3, 24 dicembre 2008, n. 29, art. 4 e 19 marzo 2008, n. 4, art. 15; l.r. Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, articoli 9 e 50; l.r. Molise 22 marzo 2010, n. 9, art. 20 (fra le altre); l.r. Piemonte 22 aprile 2011, n. 5, art. 3 e 17 dicembre 2007, n. 24, art. 8 (fra le altre); l.r. Toscana 20 ottobre 2009, n. 59, art. 33 e 20 febbraio 2008, n. 9, art. 6 (fra le altre); l.r. Trentino - Sudtirolo 18 febbraio 2005, n. 1, art. 2; l.p. Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 76; l.r. Umbria 19 ottobre 2012, n. 16, art. 9 e 29 luglio 2009, n. 16, art. 9 (in quest'ultima regione potrebbe essere che si sia scelta coerentemente la deliberazione in caso di atti temporalmente limitati, come accade nella legge citata nella nota 27, e il regolamento in quelli che non hanno questo limite).

³³ In materia di contributi connessi a incidenti sul lavoro, per esempio, la l.r. Toscana 27 ottobre 2008, n. 57, art. 6 e la l.r. Umbria 21 febbraio 2008, n. 1, art. 4 usano la fonte regolamentare, mentre la l.p. Trento 6 ottobre 2011, n. 13, art. 6 rinvia a una semplice deliberazione. In materia edilizia, a prescindere dalle oscillazioni trentine ricordate nella nota 1, la disciplina attuativa è rinviata a regolamento dalla l.p. Bolzano 17 dicembre 1998, n. 13, art. 91 e dalla l.r. Molise 7 luglio 2006, n. 17, art. 18; a deliberazione dalla l.r. Basilicata 18 dicembre 2007, n. 24, articoli 25 e 28 e dalla l.r. Toscana 29 dicembre 2010, n. 65, art. 118 ter (ma in quest'ultimo caso si potrebbe trattare di una disciplina temporalmente definita).

³⁴ Vedi l.r. Basilicata 21 aprile 2011, n. 8, art. 2; l.r. Campania 29 dicembre 2005, n. 24, art. 27; l.r. Lazio 28 dicembre 2007, n. 26, art. 29 (probabilmente); l.r. Toscana 26 luglio 2002, n. 32, art. 12. In alcuni altri casi, piuttosto, potrebbe farsi valere l'argomento che si tratta di questioni meramente interne: l.r. Puglia 24 luglio 2012, n. 20, art. 20 (anche se l'ambito della deliberazione è molto ampio); l.r. Umbria 16 settembre 2011, n. 8, art. 19.

³⁵ Vedi l.p. Bolzano 11 agosto 1997, n. 13, art. 22 bis (dove accanto a un regolamento sono previste delle linee-guida); l.r. Marche 10 novembre 2009, n. 27, art. 11; l.r. Toscana 1 dicembre 1998, n. 89, art. 2 (dov'è definito con cura il campo d'azione del regolamento e quello delle deliberazioni).

	Osservatorio legislativo interregionale	Firenze, 22 novembre 2012 M. Ceccato - Consiglio Provincia autonoma di Trento Fuga dalla forma regolamento: un fenomeno anche regionale?
---	---	--

potrebbe usare il criterio della mera esecutività o del carattere interstiziale della disciplina (che potrebbe valere anche per le deliberazioni in materia di contributi)³⁶: tenendo presente, però, che qui le perplessità della dottrina consiglierebbero di muoversi con attenzione, quantomeno. Inoltre ho qualche dubbio che quest'ultimo argomento starebbe comunque in piedi quando si rinvia all'atto amministrativo, in via residuale, per ogni altra previsione necessaria ad attuare le disposizioni di legge³⁷.

5. Risvolti

Per completare il quadro appena descritto mi pare necessario far entrare in campo almeno un paio di questioni che sfuggono alle un poco aride elencazioni con cui v'ho intrattenuto. Per cominciare, m'è capitato d'imbattermi in deliberazioni che hanno quantomeno l'aspetto esteriore dei regolamenti, perché sono divise in articoli³⁸; o che si autodefiniscono regolamento³⁹: questo non basterà per definirle tali, ma mi sembra confermare l'idea che nel mondo delle fonti non tutto sia chiaro.

In secondo luogo, ci sono diversi casi in cui l'uso interscambiabile di deliberazioni e regolamenti è molto evidente, perché tocca le diverse versioni di una stessa norma. Ho rintracciato disposizioni legislative che in un primo tempo rinviavano a una fonte regolamentare, modificate in modo che il rinvio fosse a semplici deliberazioni⁴⁰; o viceversa⁴¹. Si potrebbe ritenere (magari usando un argomento di Giuseppe Ugo

³⁶ Vedi le seguenti leggi, dove non mi pare possa usarsi il criterio della temporaneità: l.r. Abruzzo 21 novembre 2008, n. 16, art. 1 e 9 agosto 2006, n. 27, articoli 4 e 6; l.r. Basilicata 26 aprile 2012, n. 8, art. 13; l.p. Bolzano 21 dicembre 2011, n. 15, art. 36 (fra le altre); l.r. Calabria 21 agosto 2007, n. 19, art. 12; l.r. Campania 9 agosto 2012, n. 26; art. 20; l.r. Emilia - Romagna 23 luglio 2010, n. 6, art. 3 e 19 febbraio 2008, n. 4, art. 5; l.r. Friuli - Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 16, art. 6; l.r. Lazio 14 luglio 2008, n. 10, art. 13; l.r. Liguria 23 dicembre 1999, n. 44, art. 6 bis e 11 maggio 2009, n. 18, art. 9; l.r. Lombardia 29 settembre 2003, n. 17, art. 8 bis e 2 febbraio 2010, n. 6, art. 66; l.r. Marche 30 maggio 2012, n. 15, articoli 5 e 10, e 30 dicembre 1989, n. 33, art. 4 bis; l.r. Molise 7 agosto 2003, n. 25, art. 23; l.r. Piemonte 2 dicembre 2009, n. 29, art. 11; l.r. Sardegna 12 dicembre 2003, n. 12, art. 1; l.r. Sicilia 6 agosto 2009, n. 9, art. 65; l.r. Toscana 11 febbraio 2010, n. 9, art. 6; l.r. Valle d'Aosta 31 luglio 2012, n. 23, art. 3 (come ci si attenderebbe in una regione dove i poteri regolamentari sono ancora in capo al consiglio, mi pare che nella valle queste previsioni siano frequenti, e lascino spazi piuttosto ampi alle deliberazioni); l.r. Veneto 23 ottobre 2009, n. 28, art. 3.

³⁷ Come nella l.r. Sardegna 18 maggio 2006, n. 5, art. 42, nella l.p. Trento 28 marzo 2003, n. 4, art. 3 e nella l.r. Valle d'Aosta 1 agosto 2012, n. 26; salva forse la possibilità che a queste disposizioni, in concreto, sia data un'interpretazione molto restrittiva.

³⁸ E un caso che ho registrato con qualche frequenza nella provincia di Trento, ma che riguarda quantomeno anche la provincia di Bolzano: si vedano, fra le diverse altre, le deliberazioni della giunta provinciale 30 dicembre 2010, n. 2164 e 12 luglio 2010, n. 1186.

³⁹ Di nuovo in via meramente esemplificativa: Friuli - Venezia Giulia, deliberazione della giunta regionale 10 novembre 2011, n. 2122; provincia di Trento, deliberazione della giunta provinciale 30 dicembre 2010, n. 3193.

⁴⁰ E' accaduto diverse volte in provincia di Trento: lo si può verificare, ad esempio, ricostruendo le versioni volta a volta vigenti degli articoli 27 e 46 della l.p. 27 dicembre 2011, n. 19, o dell'art. 5 della l.p. 15 marzo 2005, n. 5.

⁴¹ Vedi l.r. Marche 24 dicembre 2008, n. 37, art. 21; e l.r. Toscana 6 dicembre 2005, n. 65, art. 3. In Friuli - Venezia Giulia, inoltre, alcune disposizioni dicono esplicitamente che una certa data fa da spartiacque fra la vigenza di deliberazioni e regolamenti: l.r. 30 dicembre 2009, n. 24, art. 6, comma 12, e l.r. 15 ottobre 2009,



Rescigno sul trattamento misto delle prescrizioni generali e concrete) che in casi come questi, e forse come altri fra quelli sopra individuati, ci si trovi sempre di fronte ad atti amministrativi generali, che occasionalmente e al massimo impropriamente sono rivestiti della forma regolamentare, senza che alla forma corrisponda sostanza: e quindi senza conseguenze ulteriori. Si potrebbe anche pensare a semplici errori (sperando che questi non siano sintomo di un legiferare per tentativi), contenuti nella prima versione dei testi cui ho rinviato poc'anzi. Come consueto, non ritengo che questo sia il luogo per addentrarsi nell'analisi dei singoli casi. A una scorsa molto rapida, però, ho qualche dubbio che un'analisi più approfondita avvalorerebbe l'ipotesi del possibile trattamento misto di prescrizioni generali e concrete.

Anche ammettendo che una zona grigia sia ineliminabile o che tutti i dubbi siano risolvibili approfondendo l'analisi dei singoli casi, però, vorrei richiamare l'attenzione su alcune conseguenze che possono venire dalla scelta di procedere in via amministrativa anziché regolamentare. Anzitutto: ormai da alcuni decenni esistono (e sono piuttosto conosciute) regole per la redazione dei testi normativi, che quindi si applicano ai regolamenti. A livello di atti amministrativi generali, anche se non mancavano le indicazioni pratiche, solo di recente si stanno diffondendo documenti analoghi, a quanto mi risulta. Oltretutto è presumibile che un numero tutto sommato ridotto di atti normativi, approvati a seguito di un procedimento che dovrebbe dare il tempo di riconoscere e correggere gli errori, non passi il vaglio di uffici di staff dotati di competenze specialistiche, e quindi capaci di migliorarne la qualità; ma è difficile che questo possa accadere anche nel caso degli atti amministrativi, non foss'altro che per la loro numerosità.

La mia impressione, di persona che deve districarsi quotidianamente fra i testi in parola, è che fatta la tara da alcune anomalie procedurali più o meno diffuse (ovviamente penso alla moneta cattiva dei maxi emendamenti), gli atti normativi siano scritti in maniera formalmente più corretta degli atti amministrativi generali⁴². Soprattutto, mentre ormai è eccezionale che una legge o un regolamento della provincia di Trento (ma dal punto di vista di osservatore esterno ritengo che questo valga anche per le altre regioni, di norma) non ricostruisca in maniera tutto sommato chiara i suoi rapporti con gli atti previgenti che regolano la materia, modificandoli o abrogandoli, nelle deliberazioni

n. 17, art. 24. Ribadisco che si tratta di esempi: almeno in prima battuta non mi sento di escludere che qualche caso non possa essere spiegato da accadimenti singolari.

⁴² Con quest'affermazione non intendo smentire la diagnosi (di Nicola Lupo, "Dal regolamento alla legge: semplificazione e delegificazione: uno strumento ancora utile?", in *Diritto e società*, 2006, n. 3, pag. 407; vedine anche le pag. 414 e ss., quanto al fenomeno della fuga dal regolamento) secondo cui gli emendamenti, nei testi normativi di provenienza parlamentare, avrebbero effetti negativi sulla qualità redazionale, a confronto coi testi approvati dall'esecutivo. In primo luogo perché mi riferisco alla qualità degli atti amministrativi generali, rispetto al complesso degli atti normativi e con riguardo al mio limitato ambito di esperienze. In secondo luogo perché gli stessi emendamenti possono avere effetti diversi a seconda delle particolarità dei singoli ordinamenti: credo che uno scrutinio di ammissibilità sufficientemente puntuale (o non troppo eterodiretto) e il rispetto di norme sulla presentazione anticipata degli emendamenti, o la mancata adesione a certe prassi di derivazione parlamentare, se non il ruolo svolto dagli uffici, possano contribuire a rendere meno evidente - quantomeno - lo stesso distacco qualitativo fra leggi e regolamenti.



questo non accade altrettanto spesso ⁴³. Quindi, mentre in genere non incontro particolari difficoltà nell'indicare le disposizioni normative che disciplinano una certa materia, quando si scende a livello di deliberazioni le difficoltà aumentano in maniera esponenziale. Immagino che questo valga in misura ancor maggiore per i cittadini.

Scusandomi se resto a un livello un poco impressionistico, e quindi invitando chi mi legge a verificare in concreto queste impressioni, ritengo che il problema s'intrecci con quello del ruolo delle assemblee e degli esecutivi, e da questo punto di vista acquisti maggior rilievo. E' banale ricordare che la scelta di una fonte piuttosto di un'altra, nella disciplina di una materia, può determinare uno spostamento di poteri a vantaggio dell'esecutivo, specialmente evidente in caso di delegificazioni ⁴⁴. Non vorrei essere ingannato da un qualche eccesso di sensibilità: ma talora, nel leggere la stampa locale, mi pare quasi che le decisioni più importanti, o se non altro quelle su cui sorgono più questioni, siano opera di atti amministrativi generali, più che di leggi ⁴⁵.

Si dirà che tutto questo non attiene tanto la scelta fra regolamenti e atti amministrativi generali, di cui ci stiamo occupando; quanto quella fra leggi e regolamenti (o atti amministrativi). In altre parole: il fatto che si parli di regolamenti piuttosto che di deliberazioni (in sostituzione della legge) non sposta i termini del problema, in quanto si tratta sempre di atti dell'esecutivo. Ma in realtà qualche differenza c'è, e ho il dubbio che in concreto abbia più peso di quel che può apparire, se ci si limita a considerare il dato normativo. Valerio Di Porto, nello scritto di cui ho parlato sopra, ricorda - fra le altre cose - la classica risposta procedurale delle assemblee di fronte a fenomeni di tal genere, e cioè la previsione di pareri delle commissioni. Ora, se la legge non prevede questa risposta per le deliberazioni, mentre la legge o lo statuto la prevedono per i regolamenti, come talora accade, è evidente che le deliberazioni, rispetto ai regolamenti, lasciano alle giunte ancor più spazio. Ma soprattutto: che la risposta procedurale ci sia o meno, mi pare sensato ipotizzare che le forme mediamente più agili delle delibere destino minori attenzioni e ne moltiplichino il numero. Quando una legge della provincia di Trento rinvia a deliberazioni, infatti, il numero di atti attuativi (comprese le loro modificazioni) è sempre molto maggiore di quando rinvia a regolamenti. Se aggiungiamo a questo fatto i

⁴³ Per un esempio vedi la deliberazione della giunta provinciale trentina 16 novembre 2012, n. 2465 (sebbene si tratti per lo meno di un atto temporaneo; a differenza dell'altrettanto complessa deliberazione 9 novembre 2012, n. 2424), che attuando un articolo di legge dice sì di sostituire una precedente deliberazione; solo che questa attuava anche un articolo diverso, e a sua volta diceva di sostituire i criteri previsti da una precedente deliberazione, ma per altri aspetti di "confermarla". Ambedue le deliberazioni citate, inoltre, si aggiungono alle parecchie decine di deliberazioni che disciplinano la concessione di contributi nella relativa materia, attuando due leggi di rilievo.

⁴⁴ Fra le leggi provinciali trentine che prevedono deliberazioni in deroga o in modifica di norme primarie vedi ad esempio la l.p. 10 febbraio 2005, n. 1, art. 29 (in materia di agevolazioni); la l.p. 11 settembre 1998, n. 10, art. 61; la l.p. 4 marzo 2008, n. 1, art. 91 (che non casualmente, al comma 10, disciplina l'efficacia delle deliberazioni in maniera analoga all'entrata in vigore delle leggi).

⁴⁵ Per esempio, m'è successo di osservare la risonanza e le polemiche relative a deliberazioni in materia di incentivi alle imprese o di istruzione; in parallelo con le numerose leggi d'iniziativa consiliare, magari approvate con un consenso trasversale, che contengono, in prevalenza, indirizzi molto generali, a mio parere di dubbia efficacia (ricordo qui, fra le altre, le l.p. Trento 17 giugno 2010, n. 13 e 12 dicembre 2011, n. 15: anche perché non prevedono nuovi stanziamenti di bilancio, intervengono su argomenti un po' al limite delle competenze provinciali e soprattutto si appoggiano su esempi di altre regioni).



problemi redazionali cui ho accennato poc'anzi e le più agili forme di pubblicità (ad esempio: pubblicazione sui bollettini ufficiali non prevista oppure, come ho osservato più volte, trascurata anche se prevista), è evidente che le assemblee possono incontrare maggiori difficoltà a esercitare le loro residue funzioni, quando sono in ballo atti amministrativi generali. Tornando alla mia poca esperienza, per fare un esempio: tutto sommato non m'era difficile ricostruire la successione delle disposizioni nel tempo, quando la struttura organizzativa della provincia di Trento era disciplinata con legge; e la situazione non era poi troppo cambiata con il passaggio ai regolamenti. Ma ora che la materia è scesa a livello amministrativo il quadro mi pare diventato quasi inintelligibile, salvo affidarsi a una sorta di autocertificazione degli uffici del personale ⁴⁶.

Torniamo al problema della pubblicità, quindi. A prescindere dall'eventuale pubblicazione nel bollettino ufficiale, un buon numero di regioni, ormai, possiede anche dati di atti amministrativi ⁴⁷. A una prima scorsa, però, mi sembrano ancora oggetti abbastanza semplici. Non mi pare rispondano, di norma, a un paio di requisiti che mi verrebbe subito da chiedere, come utente: essere avvisato (possibilmente in maniera automatica, e non perché lo ha ritenuto un ufficio stampa) quand'è approvato un nuovo atto che riguarda una certa materia; e distinguere in modo immediato gli atti d'interesse generale dai molto, molto più numerosi atti che questo interesse non l'hanno (resistenze in giudizio, concorsi, valutazioni d'impatto ambientale e quant'altro, a seconda dei singoli ordinamenti); se non anche avere un testo coordinato degli atti amministrativi generali successivamente modificati da altri atti, o addirittura collegare questi atti e anche dati a quelle che informano sugli atti normativi ⁴⁸.

L'esigenza di pubblicità mi pare particolarmente evidente quando le deliberazioni in questione hanno effetti a livello normativo: anche trascurando i casi di delegificazione o aggiornamento di sanzioni, per cui rinvio a quel che ho detto sopra, ho rintracciato, in maniera incidentale, diverse disposizioni che legano alle deliberazioni in parola (o, meglio, alla loro pubblicazione) l'efficacia o l'abrogazione di altre disposizioni ⁴⁹. Ritengo che in questi casi la pubblicità, in ogni caso, dovrebbe assumere anche le forme della

⁴⁶ Cui non mi affiderei ciecamente, ad esempio, se fossi un consigliere che vuole verificare il seguito di indirizzi normativi sulla limitazione delle strutture (se non altro perché m'è accaduto di veder computata come diminuzione la trasformazione in una struttura di livello più elevato, formata da ulteriori strutture).

⁴⁷ Ne ho rintracciate agevolmente in Abruzzo, Friuli - Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Veneto, Toscana, Trentino - Sudtirolo, provincia di Trento e Valle d'Aosta: ma qualcun'altra potrebbe essermi sfuggita.

⁴⁸ Quantomeno il Friuli - Venezia Giulia e la provincia di Bolzano (ma in quest'ultimo caso la scelta deriverà anche dall'assenza di una vera banca dati sulle deliberazioni) sembrano aver intrapreso qualche passo in questa direzione, dato che le loro banche dati normative comprendono una sezione contenente alcune deliberazioni. Mi pare un passo indietro, invece, quello che ho recentemente adocchiato, in provincia di Trento, nell'art. 29 del disegno di legge n. 347 del 2012: che non prevedrebbe più, per le deliberazioni della giunta d'interesse generale, la pubblicazione sul bollettino ufficiale. Quest'ultimo potrà anche essere uno strumento un po' invecchiato, ma una generica pubblicità sui siti (prevista dal disegno di legge in questione) non mi pare sufficiente garanzia di conoscibilità, almeno fino a quando questi siti non avranno funzionalità più avanzate.

⁴⁹ Vedi l'art. 7 della l.r. Lombardia 22 luglio 2002, n. 15, l'art. 49 della l.r. Piemonte 26 gennaio 2009, n. 2, l'art. 24, commi 3 e 4 della l.p. Trento 29 dicembre 2006, n. 11 (almeno in Trentino il fenomeno è piuttosto diffuso); con riferimento a disposizioni regolamentari, inoltre, vedi l'art. 73 della l.r. Valle d'Aosta 4 agosto 2009, n. 30.

	Osservatorio legislativo interregionale	Firenze, 22 novembre 2012 M. Ceccato - Consiglio Provincia autonoma di Trento Fuga dalla forma regolamento: un fenomeno anche regionale?
---	---	--

pubblicazione sui bollettini ufficiali.

A prescindere dalle questioni di dettaglio, però, mi preme sottolineare che quello della pubblicità (non solo per la sua connessione con argomenti come la trasparenza amministrativa o la certezza del diritto) non lo direi argomento strumentale o di secondaria importanza, magari recessivo di fronte a questioni apparentemente di maggior sostanza (dalla legittimità alla celerità dell'azione amministrativa)⁵⁰. E non credo di essere troppo influenzato, in quest'opinione, dall'umana propensione a sopravvalutare l'oggetto di un proprio studio o della propria attività: se non altro perché il legame fra pubblicità e democrazia (come esercizio in pubblico del pubblico potere) dovrebbe essere, mi pare, un'acquisizione quasi scontata.

Il mio timore, quindi, è che prenda piede un modo sbrigativo di affrontare questioni apparentemente secondarie, come quella che ho trattato. Non so se questo derivi dalla fretta, dalla riproduzione irriflessa di prassi nate in altri momenti e per altri motivi, dalla sottovalutazione di strumenti escogitati da una lunga tradizione pubblicistica a mo' di garanzia e di limitazione del potere, magari a favore di più applaudite modalità d'intervento ispirate a criteri privatistici o economici; o se non sia riconducibile, addirittura, a un qualche ritorno degli *arcana imperii*⁵¹.

⁵⁰ Anche in questa sottolineatura non c'è nulla di originale, ovviamente: vedi ad esempio le parole di Anna Moscarini, "Sui decreti del governo di natura non regolamentare che producono effetti normativi", in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, n. 8, pag. 5098 s. Di mio aggiungo al massimo un qualche accento, abbastanza scontato in questa sede, sulla possibilità di applicare agli ordinamenti regionali, nella loro più recente configurazione, concetti e diagnosi normalmente riferiti allo stato, come ho sopra provato a ricostruirli.

⁵¹ Nel dire questo, ovviamente, penso anche all'abbondante giurisprudenza sui tentativi di limitare l'accesso di consiglieri agli atti di società controllate da enti pubblici.