

REGIONE DELL'UMBRIA

GIUNTA REGIONALE

SERVIZIO RIFORME E AFFARI ISTITUZIONALI

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 6 e 7 FEBBRAIO 2003

**(LA SITUAZIONE DELLA ELABORAZIONE DEGLI STATUTI NELLE
REGIONI E LE PROBLEMATICHE CONNESSE. AGGIORNAMENTO)**

**Redatto a cura di:
Dott.ssa Maria Trani**

Le Regioni a statuto ordinario dopo oltre tre anni dall'entrata in vigore della legge Costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, non hanno ancora dato attuazione a quanto disposto dall'articolo 123, primo comma della Costituzione.

Nessuna regione, infatti, se si esclude la piccola modifica introdotta al proprio Statuto dalla Regione Emilia Romagna, ha ancora concluso il procedimento di formazione dei nuovi Statuti.

Statuti che, come ha affermato la Corte Costituzionale nella sentenza 304/2002 – sul ricorso governativo contro la delibera statutaria della regione Marche - possono essere modificati anche in modo frazionato.

Afferma, infatti, la Corte che le norme contenute, negli attuali Statuti, oggi dopo l'innovazione introdotta dalla legge costituzionale 1/99 sono interamente disponibili dalle Regioni, le quali soltanto con legge regionale, secondo il peculiare procedimento previsto dal nuovo articolo 123 della Costituzione, possano modificarle o sostituirle. "Se esse sono destinate a sopravvivere in tutto o in parte e per un periodo transitorio più o meno lungo, ciò accade per una scelta ascrivibile alla Regione. E se ne può dedurre che il vecchio contenuto degli Statuti risultante dalle leggi statali di approvazione e quello nuovo che prenderà vita nelle future deliberazioni statutarie sono unificati dal potere, che solo alle Regioni è attribuito, di disporre: ciò che li rende, nel loro insieme senza possibilità alcuna di distinguerli in ragione della diversa provenienza, espressione di autonomia. In assenza di statuizioni costituzionali esplicite che siano dirette a limitare la portata, il conferimento alle Regioni di tale autonomia – statutaria – non può non incorporare il potere di determinarne le modalità e i tempi di esercizio".

Le ragioni per le quali le Regioni a Statuto ordinario stanno ritardando a dare attuazione alla suddetta norma costituzionale sono molteplici.

Ce ne sono sia di ordine politico che di ordine giuridico. Tra le prime possiamo ricordare le elezioni regionali della primavera del 2000 e la costituzione della maggior parte delle Commissioni per la revisione degli statuti nell'autunno/inverno del 2000.

Vanno anche ricordate le elezioni politiche della primavera del 2001, che hanno portato al governo una maggioranza politica diversa da quella che aveva "sostenuto" le recenti modifiche costituzionali.

Tra quelle di ordine giuridico - anche per i riflessi che ha sui contenuti medesimi degli Statuti - va annoverata la complessiva modifica del Titolo V, parte seconda della Costituzione, avvenuta con la legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e l'emanazione delle conseguenti necessarie disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della repubblica alla modifica costituzionale intervenuta. Al riguardo, va segnalato, che il c.d. disegno di legge La Loggia è stato approvato dal senato (atto n. 1545) il 23 gennaio 2003, che è stato trasmesso il 27 gennaio 2003 al Presidente della Camera dei Deputati (atto n. 3590) e che nel programma dei lavori della Camera il provvedimento è stato posto all'esame dell'Aula nella **metà** del mese di **marzo**, ove sia concluso l'esame della Commissione I. Tra le cause di ordine giuridico va anche annoverata la tardiva presentazione del disegno di legge attuativo dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione. Anche questo atto è stato di recente ed esattamente il 28 gennaio 2003, approvato dal Senato della Repubblica (Atto n. 1094). L'atto concerne la fissazione dei principi fondamentali riguardanti il sistema di elezione i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei Consiglieri regionali. La fissazione di tali principi sono infatti necessari affinché le Regioni possono darsi la propria legge elettorale che a sua volta è strettamente connessa alla forma di governo regionale che è invece riservata alla disciplina statutaria.

Queste in sintesi le ragioni sullo sfondo che hanno condizionato, fino ad oggi, l'attuazione dell'articolo 123, primo comma della Costituzione ma certamente altrettanto condizionante è il dibattito interno alle regioni tra Presidenti rafforzati dall'elezione a suffragio universale diretto e i Consigli regionali che, anche a causa del già avvenuto spostamento, di fatto, del potere regolamentare si sono trovati depotenziati.

Riguardo alla tematica dell'iter di approvazione degli Statuti regionali il collega MISITI, della Regione Marche ci ha illustrato la situazione attuale, io invece intendo rappresentare alcuni elementi tutti, a mio avviso, riconducibili alla forma di governo che si sono prodotti dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 1/1999. Più precisamente la ricognizione riguarda:

- a) L'esercizio del potere regolamentare;
- b) I rapporti che sono intercorsi tra Presidente della Regione e Consiglio regionale inerenti:
 - 1) il programma di governo;
 - 2) la "costituzione" della Giunta regionale;
- c) L'esercizio del potere di nomina e revoca dei componenti la Giunta regionale, attribuito al Presidente della Giunta regionale evidenziando la composizione delle Giunte con presenza di assessori-consiglieri e assessori non consiglieri.

Le tabelle ricognitive che mi sono pervenute compilate non coprono adeguatamente tutti gli aspetti precedentemente evidenziati.

Le informazioni più significative di cui dispongo riguardano l'esercizio del potere regolamentare, anche se sono totalmente assenti quelle relative alle regioni BASILICATA, CAMPANIA, LOMBARDIA.

Dati aggiornati mancano per le Regioni LAZIO, PUGLIA, PIEMONTE, CALABRIA, EMILIA-ROMAGNA.

La ricognizione concernente quindi le regioni: ABRUZZO, CALABRIA, EMILIA-ROMAGNA, LIGURIA, MARCHE, MOLISE, PIEMONTE, PUGLIA, TOSCANA, VENETO E UMBRIA (11 Regioni su 15 a Statuto ordinario).

NUMERO REGOLAMENTI

REGIONE	1999	2000	2001	2002
ABRUZZO	/	3	4	3
CALABRIA	/	/	5	3(?)
EMILIA-ROMAGNA	/	1	6	1(?)
LIGURIA	/	/	1	4
MARCHE	/	/	2	3
MOLISE	2	4	4	13
PIEMONTE	/	9	13	(?)
PUGLIA	/	6	11	5(?)
TOSCANA	/	9	12	8
VENETO	/	1	3	5
UMBRIA	/	6	7	6

- Prendendo a riferimento il periodo dicembre 1999 – dicembre 2002, la prima regione – dai dati che mi sono pervenuti – che ha approvato regolamenti in Giunta risulta essere la regione MOLISE (in n° di due nel dicembre 1999).
- Quelle che hanno iniziato più tardi sono state tre CALABRIA, LIGURIA e MARCHE: soltanto nel 2001.
- L'uso di tale strumento normativo è stato limitato nelle regioni ABRUZZO, LIGURIA, MARCHE, VENETO (circa una media di tre

all'anno). Riguardo alle regioni CALABRIA e EMILIA ROMAGNA, essendo incompleti i dati del 2002 non è possibile stabilire il trend di utilizzo di tale strumento normativo.

- Nelle regioni MOLISE, TOSCANA, UMBRIA il potere regolamentare è stato usato in modo significativo da parte delle Giunte. Analoga sembrerebbe essere la posizione delle regioni PIEMONTE e PUGLIA essendo incompleti i dati riferiti all'anno 2002.
- La suddetta produzione normativa ha avuto un contenuto prevalentemente di natura esecutiva, attuativa di leggi regionali o è stata di contenuto organizzatorio, ma non sono mancati regolamenti attuativi di leggi dello Stato (1 nelle Marche e 1 in Molise) ma anche regolamenti non previsti da alcuna norma di legge sia essa statale che regionale!

La regione TOSCANA ha anche emanato un regolamento che è un testo unico di regolamenti regionali – in materia di gestione faunistica-venatoria.

- Nello stesso periodo di riferimento i Consigli regionali, se si escludono regolamenti di modifica dei propri regolamenti interni, non hanno quasi mai esercitato tale potere normativo:

1) Una volta in Liguria il n. 1 del 2000;

2) Una volta in Puglia il n. 2 del 2002.

In altri due casi – quando ancora vi era il controllo preventivo di legittimità da parte delle Commissioni di controllo sugli atti delle Amministrazioni regionali – regolamenti approvati dai Consigli regionali sono stati annullati per incompetenza. E' avvenuto nella regione LAZIO – l'atto è stato successivamente adottato dalla Giunta regionale – e nella regione LIGURIA.

Riguardo all'incompetenza ad emanare regolamenti da parte del Consiglio regionale ricordo il rinvio nell'anno 2000 di una legge regionale del Veneto. La legge concerneva la istituzione delle strade

del vino e di altri prodotti tipici del Veneto e nel rinvio si affermava che dopo la legge costituzionale n. 1/1999 l'esercizio del potere regolamentare spetta alla Giunta regionale.

Riguardo all'esercizio del potere regolamentare segnalo:

1) la sentenza n. 868/2002 del T.A.R. LOMBARDIA, che ha annullato la deliberazione della Giunta regionale della LOMBARDIA n. VII/308 del 7 luglio 2000, approvativa di un regolamento di attuazione.

Il ricorso è attualmente pendente davanti al Consiglio di Stato.

Il T.A.R. LOMBARDIA nella sentenza ci ricorda che "per le fonti normative secondarie vige il principio di legalità: il principio di emanare norme giuridiche di rango secondario, comunque innovative dell'ordinamento, abbisogna di copertura legislativa. L'intermediazione legislativa per fornire una base giuridica alla normazione sub-primaria è necessaria non solo sotto il profilo della capacità di porre in essere norme giuridiche, ma anche sotto il più concreto profilo del procedimento per l'adozione dell'atto."

Conseguentemente si afferma che "il soggetto titolare del potere di allocare la competenza regolamentare spetta al Consiglio, che può procedervi o attraverso una previsione statutaria o anche attraverso l'emanazione di una normale legge regionale al pari di quanto è avvenuto per lo Stato con l'adozione della legge n. 400/1988.

Interessante sarà esaminare le scelte che al riguardo faranno i legislatori regionali nell'esercizio della propria autonomia statutaria;

2) la sentenza n. 6252/2002 del T.A.R. LAZIO che ha respinto il ricorso per l'annullamento, tra l'altro, del D.P.C.M. 29 novembre 2001, recante la determinazione di livelli essenziali d'assistenza e che riguardo ai motivi aggiunti ha respinto la censura d'incompetenza della Giunta regionale in materia regolamentare. "Ritiene al riguardo il Collegio che le norme sulla competenza di quest'ultima in soggetta materia, sancita dall'art. 121, III c., Costituzione e non contraddetta

dalle disposizioni transitorie ex art. 5 della Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, siano d'immediata ed incondizionata efficacia nell'indicare la Giunta quale organo esecutivo della Regione, senz'altro di necessario aggiornamento degli Statuti sul punto. Invero, poiché l'articolo 121 Costituzione concerne la distribuzione delle funzioni istituzionali fondamentali tra i vari organi della Regione, senza inviare a fonti subordinate, è evidente che le regole sulla competenza sono d'immediata applicabilità, indipendentemente dalla modificazione delle norme sostanziali e per l'evidente ragione della necessaria funzionalità del sistema in ossequio alla nuova forma di governo regionale introdotta dalla Legge costituzionale 1/1999. Non sfugge al Collegio la possibilità di modifiche dello Statuto, ma ciò avrebbe senso, solo se lo Statuto stesso, in ogni caso emanato nelle forme del nuovo art. 123 Costituzione, intervenga per disporre in deroga all'assetto generale delle competenze posto dal citato articolo 121. Né sfugge la competenza consiliare ad esercitare, oltre alla potestà legislativa, l'esercizio di funzioni conferite dalla Costituzione o dalle leggi, ma il nuovo testo costituzionale non parla di attribuzioni regolamentari e il riferimento alle leggi implica la necessità che queste ultime indichino di volta in volta i casi in cui determinate funzioni siano svolte dai Consigli regionali. Infine, non è possibile inferire dal rango secondario dei regolamenti regionali, nella gerarchia delle fonti, argomenti ai fini dell'esatta individuazione della competenza ad emanare, atteso che la base normativa primaria, necessaria per fondare caso per caso la potestà regolamentare, è cosa tutt'affatto diversa dall'indicazione dell'organo a ciò competente, come stabilito dall'articolo 121 Costituzione.

E' appena da far presente che l'art. 123, I c., Costituzione (nuovo testo) attribuisce sì allo Statuto la fissazione, tra l'altro, della forma di governo della Regione, ma pur sempre in armonia con la Costituzione,

nel senso che lo Statuto non può aggirare i criteri di distribuzione del potere regionale già direttamente apprezzati dalla Costituzione stessa.”

Le due sentenze dei giudici amministrativi come si evince dai passaggi sopra riportati sono espressione di posizioni per gran parte antitetiche sarà pertanto interessante esaminare le scelte che al riguardo faranno i legislatori regionali nell’esercizio della propria autonomia statutaria.