

FRANCESCO MARZANO

I REGOLAMENTI REGIONALI NEI NUOVI STATUTI DELLE REGIONI ORDINARIE

1. Cenni alla cornice costituzionale della potestà regolamentare delle Regioni.

La potestà regolamentare delle Regioni è esplicitamente garantita dall'art. 117, c. 6, Costituzione, secondo il quale esse la esercitano nelle materie in cui non vi è una competenza legislativa esclusiva dello Stato¹. L'art. 123 Cost. prevede, inoltre, che le disposizioni riguardanti la pubblicazione dei regolamenti regionali vengano fissate nei rispettivi Statuti regionali²; sul tema della potestà regolamentare regionale va, infine, richiamato anche l'art. 121 Costituzione, il quale attribuisce al Presidente della Giunta il potere di emanare i regolamenti regionali³.

Il riconoscimento della potestà regolamentare alle Regioni ha originariamente trovato codificazione a livello costituzionale nell'art. 121 Costituzione⁴. Tale articolo, nella formulazione precedente alle modifiche apportate con l'art. 1, lett. a), l. cost. 22 novembre 1999, n. 1⁵, prendeva in esame la potestà regolamentare regionale solo per quanto riguardava l'individuazione dell'organo al quale spettava il compito di approvare i regolamenti regionali, e cioè il Consiglio regionale, senza però precisarne la portata, ovvero i suoi contenuti sostanziali⁶. Il Consiglio esercitava, così, la funzione legislativa e regolamentare della Regione, senza poterla delegare alla Giunta e senza che questa

¹In merito allo spazio riservato alla potestà regolamentare regionale, infatti, secondo l'art. 117, c. 6, della Costituzione, la "potestà regolamentare spetta allo Stato" solo "nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni", mentre "spetta alle Regioni in ogni altra materia": si veda CASSETTA E., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, 2002, 338.

²Ai sensi del c. 1, ciascuna Regione ha uno Statuto che, "in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo ed i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento", e lo Statuto "regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali". Sul tema, si veda GRISOLIA M. C., *Alcune considerazioni sulla prima attuazione dell'art. 123 Cost.*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 7.

³Ai sensi del c. 4, il Presidente della Giunta "rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica".

⁴I regolamenti regionali erano gli unici espressamente previsti dalla Costituzione o dagli Statuti speciali delle Regioni differenziate, che sono approvati con legge costituzionale; la stessa Costituzione è, invece, pressoché silente sulla disciplina di quelli governativi. Sul punto, si vedano: PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 360; CARINGELLA F., DELPINO L., DEL GIUDICE F., *Diritto Amministrativo*, Napoli, 2000, 62; CASSESE S. (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, 2004, 115; GALLIANI D., *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titolarità e ambiti di intervento*, Milano, 2005, 1.

⁵Recante "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni", in *G.U.* 22 dicembre 1999, n. 299, su cui si veda GALLIANI D., *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titolarità e ambiti di intervento*, Milano, 2005, 21. L'art. 121, c. 2, Costituzione, stabiliva, infatti, che il Consiglio regionale esercitasse "le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi", e che potesse "fare proposte di legge alle Camere".

⁶CARINGELLA F., *Il Diritto Amministrativo*, Napoli, 2003, 471.

potesse sostituirsi al Consiglio in caso di urgenza, ed eventualmente altre funzioni che gli fossero conferite dallo Statuto o dalla legge⁷.

L'art. 1 l. cost. n. 1/1999, nel modificare la lettera dell'art. 121 Costituzione, è intervenuto in merito alla potestà regolamentare ancora una volta soltanto in relazione al profilo soggettivo della sua disciplina, eliminando il riferimento al Consiglio regionale come organo competente ad emanare tali atti: mentre la formulazione originaria dell'art. 121, c. 2, Costituzione, attribuiva esplicitamente la potestà regolamentare al Consiglio regionale, che veniva così a cumulare tutti i poteri normativi⁸, la l. cost. n. 1/1999 ha dunque eliminato, dall'art. 121, c. 2, il riferimento alla potestà regolamentare⁹.

Con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3¹⁰, la previsione dell'art. 121, che definisce la titolarità della potestà regolamentare, si completa e perfeziona nella lettura in combinato disposto con l'art. 117, c. 6¹¹, che ne precisa la portata e l'ampiezza.

Dal tenore letterale delle due disposizioni si evince che le Regioni sono titolari di potestà regolamentare:

- nelle “*materie di legislazione concorrente*” ad esse riservate ex art. 117, c. 3;
- nelle materie residuali di legislazione regionale di cui all'art. 117, c. 4;
- nelle materie che l'art. 117, c. 2, definisce di “*legislazione esclusiva*” statale, e per le quali lo Stato abbia delegato alle Regioni la normazione secondaria.

⁷Al Consiglio spettava anche la potestà regolamentare c.d. interna: sul punto, PIZZORUSSO A., *Manuale di Istituzioni di Diritto Pubblico*, Napoli, 1997, 148.

⁸La modifica si inserisce nel più ampio disegno di riforma dei rapporti tra gli organi regionali, il quale comprende anche l'elezione diretta del Presidente della Giunta, che può nominarne e revocarne i membri: CARINGELLA F., DELPINO L., DEL GIUDICE F., *Diritto Amministrativo*, Napoli, 2000, 324.

⁹Anche in alcune Regioni speciali lo Statuto attribuisce esplicitamente il potere regolamentare alla Giunta. Infatti, mentre in Sardegna ed in Valle d'Aosta le funzioni normative sono riservate al Consiglio, in Sicilia ed in Trentino – Alto Adige le norme statutarie attribuiscono alla Giunta regionale, invece che al Consiglio, la potestà regolamentare, specificando, tuttavia, che si tratta esclusivamente di un potere regolamentare avente funzione esecutiva rispetto alle leggi deliberate dal Consiglio. Tali Regioni hanno, quindi, solo potestà regolamentare di esecuzione, e non anche indipendente, e ciò si traduce in una sorta di riserva relativa di legge regionale nelle materie di loro competenza, che dottrina e giurisprudenza ritenevano operante anche per le Regioni ordinarie: infatti, l'art. 117, c. 1, Costituzione, disponeva che la Regione emanasse per le materie indicate “*norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*”, sempre che le norme stesse non fossero “*in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni*”. Si vedano PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 360, e CARINGELLA F., *Il Diritto Amministrativo*, Napoli, 2003, 472, nonché, rispettivamente, gli articoli: 27 Statuto Sardegna (“*Il Consiglio regionale esercita le funzioni legislative e regolamentari attribuite alla Regione*”) e 26 Statuto Valle d'Aosta (“*Il Consiglio regionale esercita le funzioni normative di competenza della Regione e le altre che gli sono attribuite dal presente Statuto e dalle leggi dello Stato*”); 12, c. 4, Statuto Sicilia (“*I regolamenti per l'esecuzione delle leggi formate dall'Assemblea regionale sono emanati dal Governo regionale*”), e 44, n. 1, Statuto Trentino – Alto Adige (“*La Giunta regionale è l'organo esecutivo della Regione*” e ad essa spetta “*la deliberazione dei regolamenti per l'esecuzione delle leggi approvate dal Consiglio regionale*”).

¹⁰Recante “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”, in G.U. 24 ottobre 2001, n. 248, su cui MALFATTI E., *Le riforme del Titolo V della Parte seconda della Costituzione: dalle proposte alla attuazione*, in PANIZZA S., ROMBOLI R. (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, 2002, 69, e GALLIANI D., *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titorialità e ambiti di intervento*, Milano, 2005, 87.

¹¹La norma prevede anche che Comuni, Province e Città metropolitane “*hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*”. Ma sostiene che la delega di cui all'art. 117, c. 6, non riguarda i regolamenti, bensì le funzioni amministrative, BIN R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 367; si veda anche DI COSIMO G., *La potestà regolamentare negli Statuti*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 213.

Pertanto, la riforma costituzionale affida alle Regioni la competenza generale in ambito regolamentare analogamente a quanto previsto per la potestà legislativa¹².

Caratteristica fondamentale della potestà regolamentare regionale è, dunque, che essa spetta nelle stesse materie nelle quali le Regioni hanno potestà legislativa. Tuttavia, finché i poteri normativi erano riservati al Consiglio, l'utilizzo dei regolamenti è stato estremamente limitato. Dalla coincidenza dei poteri legislativi e regolamentari e dalla loro attribuzione allo stesso organo, derivava, infatti, prima della riforma del 1999, che normalmente la Regione preferisse fare uso del potere legislativo, il quale ha una forza maggiore dell'atto di rango secondario¹³.

Invece, circa le forme in cui le Regioni potessero attuare specifiche leggi statali, che demandassero loro questo potere normativo in base all'art. 117, c. 2, Costituzione¹⁴, la Carta non escludeva, ma nemmeno imponeva, che le norme regionali di attuazione assumessero natura regolamentare piuttosto che legislativa. Nel silenzio del testo, la scelta dell'una o dell'altra veste dipendeva, innanzitutto, dalle previsioni della legge statale attributiva, e poi dai disposti di ogni singolo Statuto regionale. In mancanza di precisazioni offerte sia dal primo, sia dal secondo tipo di fonti, la Corte Costituzionale aveva fatto intendere che i Consigli regionali fossero liberi nell'effettuare tale scelta¹⁵.

2. La potestà regolamentare delegata alle Regioni nelle materie di competenza esclusiva statale.

Da un'analisi delle soluzioni adottate negli Statuti delle Regioni ordinarie finora approvati (Calabria¹⁶, Emilia – Romagna¹⁷, Lazio¹⁸, Liguria¹⁹, Marche²⁰, Piemonte²¹, Puglia²², Toscana²³ ed Umbria²⁴) circa la disciplina della potestà regolamentare, emerge

¹²CARINGELLA F., *Il Diritto Amministrativo*, Napoli, 2003, 473.

¹³CARINGELLA F., DELPINO L., DEL GIUDICE F., *Diritto Amministrativo*, Napoli, 2000, 62 e 324. Secondo PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 361, l'esercizio della funzione regolamentare da parte dei Consigli avrebbe avuto un senso qualora i procedimenti formativi di tali fonti fossero stati più semplici di quelli legislativi, e, se si fosse voluto razionalizzare il quadro, sarebbe stato necessario rinnovare la forma regionale di governo, trasferendo alla Giunta la potestà regolamentare; ma la giurisprudenza costituzionale era ferma nel ritenere che la Giunta, finché non fosse intervenuta una revisione dell'art. 121 Costituzione, avrebbe potuto adottare solo provvedimenti amministrativi generali. La Consulta ha variamente adoperato, per distinguere i regolamenti dagli atti amministrativi regionali, criteri eterogenei, ora testuali, ora miranti alla temporaneità ed al "carattere di provvedimento" delle relative statuizioni, ed ora centrati sulla natura meramente esecutiva dei compiti in questione; si vedano le sentenze 22 giugno 1990, n. 311, e 20 luglio 1990, n. 349 (annotate da RESCIGNO G. U., *Regolamenti regionali, atti normativi ed atti non normativi alla luce delle sentenze n. 311 e n. 349 del 1990 della Corte Costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1990, 1900).

¹⁴Per cui le "leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione".

¹⁵PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 361.

¹⁶"Nuovo Statuto della Regione Calabria", pubblicato sul Supplemento straordinario 23 ottobre 2004, n. 6, al BUR 16 ottobre 2004, n. 19.

¹⁷Legge regionale 31 marzo 2005, n. 13 ("Statuto della Regione Emilia – Romagna"), in BUR 1 aprile 2005, n. 61.

¹⁸Legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1 ("Nuovo Statuto della Regione Lazio").

¹⁹Legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1 ("Statuto della Regione Liguria"), in BUR 4 maggio 2005, n. 4, 53.

²⁰Legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 ("Statuto della Regione Marche"), in BUR 15 marzo 2005, n. 1, Edizione speciale.

²¹Legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 ("Statuto della Regione Piemonte").

²²Legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 ("Statuto della Regione Puglia"), in BUR 12 maggio 2004, n. 57, 5144.

che i profili che maggiormente differenziano tra loro gli Statuti attengono alla procedura di approvazione dei regolamenti.

Sotto il profilo della titolarità, invece, gli Statuti non soltanto potevano scegliere a chi attribuirli, ma dovevano scegliere²⁵, e tuttavia lo schema di attribuzione che più di frequente si ritrova negli Statuti è quello per cui spetta al Consiglio regionale la potestà regolamentare delegata dallo Stato nelle materie di competenza esclusiva statale, mentre soltanto alla Giunta spetta la potestà regolamentare generale, secondo varie tipologie.

A livello regionale potranno, dunque, aversi fonti normative regolamentari solo del Consiglio e della Giunta, mentre non è ammessa da alcuno Statuto la possibilità che nell'ordinamento regionale trovino spazio regolamenti del Presidente della Giunta o dei singoli Assessori²⁶.

L'unico Statuto che non dispone la competenza regolamentare del Consiglio, per ciò che riguarda la potestà regolamentare statale delegata, è quello della Regione Puglia; gli altri Statuti regionali dispongono, invece, l'approvazione consiliare dei regolamenti nel regime della potestà regolamentare delegata dallo Stato²⁷.

²³In *BUR* 11 febbraio 2005, n. 12.

²⁴Legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 (“Nuovo Statuto della Regione Umbria”).

²⁵Si veda GALLIANI D., *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titorarietà e ambiti di intervento*, Milano, 2005, 121. Sul tema, in dottrina, per la tesi secondo la quale, in base al nuovo art. 121 Costituzione, la competenza regolamentare spetta alla Giunta, ZANASI O., *I regolamenti regionali dalla l. cost. n. 1 del 1999 alla l. cost. n. 3 del 2001*, in *Quaderni Regionali*, 2002, 786. Contro il ritorno della potestà regolamentare al Consiglio: CATELANI E., *La potestà regolamentare delle Regioni*, in VOLPE G. (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, 123; DE MARCO E., *I regolamenti regionali tra Giunta e Consiglio: considerazioni su una controversa allocazione di competenza*, 22 gennaio 2004, in www.federalismi.it. Precisava che questa scelta non potesse “che essere contenuta in una disposizione dello Statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente”, Corte Costituzionale, sentenza n. 313/2003, su cui: BALBONI E., *Il ruolo degli Statuti: “l'autonomia è la regola; il limite l'eccezione”*, 22 ottobre 2003, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.unife.it/forumcostituzionale; COCOZZA V., *Osservazioni in tema di potestà regolamentare dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 313 del 2003*, 23 ottobre 2003, in www.federalismi.it; RUGGERI A., *L'autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti (a margine di Corte costituzionale n. 313 del 2003)*, 28 ottobre 2003, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.unife.it/forumcostituzionale; CARAVITA B., *La Corte costituzionale e l'allocazione della potestà regolamentare regionale*, 6 novembre 2003, in www.federalismi.it; BALBONI E., *La potestà regolamentare regionale nel quadro della autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004, 648; GIANGASPERO P., *Statuti regionali ordinari e potere regolamentare regionale*, in *Le Regioni*, 2004, 658; e BESSI D., *La titolarità del potere regolamentare regionale: la scelta spetta agli Statuti*, in *Quaderni Regionali*, 2005, 129. Infine, si veda DI COSIMO G., *La potestà regolamentare negli Statuti*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 206.

²⁶Negli Statuti vi sono anche ambiti materiali demandati ad atti amministrativi presidenziali e dei singoli Assessori; ma si tratta di atti amministrativi, e non di fonti normative, il cui utilizzo, peraltro, potrebbe risultare non ampio, dal momento che la potestà regolamentare generale è della Giunta. Si potrebbe, però, sostenere che, proprio perché la potestà regolamentare è soltanto collegiale, il Presidente e gli Assessori utilizzeranno insistentemente tali atti amministrativi. Se, tuttavia, gli Statuti hanno disciplinato il potere regolamentare della Giunta regionale con lo sguardo rivolto al meccanismo di cui all'art. 17 l. 23 agosto 1988, n. 400 (sulla “Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, in *G.U.* 12 settembre 1988, n. 214), essi, quanto alla titolarità soltanto della Giunta e non del Presidente e degli Assessori, si sono distaccati dal modello disciplinato da tale legge: sul punto, si veda ancora GALLIANI D., *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titorarietà e ambiti di intervento*, Milano, 2005, 122 e 130.

²⁷Si vedano gli articoli: 16, c. 2, lett. p), Statuto Calabria (il Consiglio “approva i regolamenti nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato nel caso di delega della potestà regolamentare alla Regione”); 28, c. 4, lett. n), Statuto Emilia – Romagna (spetta all'Assemblea “deliberare i regolamenti delegati alla Regione da leggi statali ed esprimere parere sulla conformità degli altri regolamenti

E' particolare, tuttavia, la soluzione dello Statuto della Regione Marche. All'art. 21, c. 2, lett. a), si dispone che il Consiglio *“approva le leggi e i regolamenti regionali, inclusi quelli che provvedono a dare attuazione ed esecuzione agli atti dell'Unione Europea”*; e l'art. 35 prevede, al c. 1, che la Regione *“esercita la potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva e concorrente nonché nelle materie delegate dallo Stato e per dare attuazione agli atti dell'Unione Europea”*, ed inoltre, al c. 2, che i regolamenti *“sono approvati dal Consiglio regionale, salvo i casi in cui le leggi regionali ne demandino l'approvazione alla Giunta”*.

La Regione Marche ha così adoperato uno schema di attribuzione della titolarità differente da quello delle altre Regioni: in via generale, la potestà regolamentare spetta al Consiglio, che può demandarla alla Giunta con legge regionale. Poiché anche in tale Statuto compare espressamente la potestà regolamentare statale delegata, nella Regione Marche la delega della potestà regolamentare dello Stato viene esercitata dal Consiglio, salva un'espressa legge regionale che la demandi alla Giunta.

Nella Regione Marche, diversamente da quanto può accadere nelle altre Regioni, la legge regionale che demandasse alla Giunta la potestà regolamentare statale delegata non sarebbe, pertanto, in contrasto con lo Statuto.

Per ciò che concerne la potestà regolamentare statale delegata alla Regione, solo uno Statuto ne ha previsto anche le forme di esercizio e non soltanto la titolarità, ovvero quello della Regione Calabria²⁸, mentre, circa la tipologia dei regolamenti regionali in attuazione della delega dello Stato, nulla è previsto negli altri Statuti²⁹, i quali ripetono quanto previsto dall'art. 117, c. 6, Cost.

Per concludere su tale potestà regolamentare delegata, occorre anticipare alcune indicazioni in merito alla procedura di approvazione dei regolamenti regionali.

Gli Statuti non potevano che disporre l'emanazione da parte del Presidente della Giunta di tutti i regolamenti, consiliari e della Giunta. Su tale profilo della procedura, infatti, non potevano registrarsi discordanze rispetto a quanto previsto dall'art. 121, c. 4, Costituzione³⁰. In seguito alla emanazione, i regolamenti sono pubblicati nel Bollettino

derivanti dalla legge regionale o dall'ordinamento comunitario allo Statuto o alla legge”); 23, c. 2, lett. o), Statuto Lazio (spetta al Consiglio *“approvare i regolamenti delegati dallo Stato, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione”*); 50, c. 2, Statuto Liguria (*“I regolamenti delegati dallo Stato, nonché quelli di esecuzione e di attuazione di leggi statali, sono approvati dal Consiglio regionale”*); 27, c. 3, Statuto Piemonte (*“Il Consiglio esercita la potestà regolamentare delegata alla Regione nelle materie di competenza esclusiva statale”*); 42, c. 3, Statuto Toscana (*“I regolamenti delegati dallo Stato sono approvati dal Consiglio”*); ed infine, 43, c. 2, lett. j), Statuto Umbria (il Consiglio *“esercita la potestà regolamentare delegata dallo Stato alla Regione”*).

²⁸Articolo 43, c. 2 (il Consiglio regionale *“esercita la potestà regolamentare nella forma dei regolamenti di attuazione e di integrazione in materia di legislazione esclusiva delegata dallo Stato”*).

²⁹Cioè gli articoli: 28, c. 4, lett. n), Statuto Emilia – Romagna; 23, c. 2, lett. o), Statuto Lazio; 35, c. 1, Statuto Marche (per tale Regione la competenza è consiliare, salva la possibile delega alla Giunta); 27, c. 3, Statuto Piemonte; 42, c. 3, Statuto Toscana; 43, c. 2, lett. j), Statuto Umbria. Particolare è la previsione dell'art. 50, c. 2, Statuto Liguria (si veda la nota n. 27).

³⁰Ma si veda l'art. 42, c. 2, lett. c), Statuto Puglia, che dispone, da una parte, che il Presidente della Giunta regionale *“promulga le leggi ed emana i regolamenti”*, e prevede, dall'altra, che le leggi regionali ed i regolamenti *“sono pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione non oltre dieci giorni dalla data della loro promulgazione”* (art. 53, c. 1); per i regolamenti si tratta di emanazione, e non di promulgazione. Si vedano poi gli articoli: 34, c. 1, lett. i), Statuto Calabria (il Presidente della Regione *“emana i regolamenti regionali approvati dalla Giunta e dal Consiglio”*); 43, c. 1, lett. e), Statuto Emilia – Romagna (il Presidente della Giunta regionale *“promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali”*); 41, c. 2, Statuto Lazio (il Presidente della Regione *“promulga le leggi regionali ed emana i regolamenti regionali”*); 37, c. 1, lett. g), Statuto Liguria (il Presidente della Giunta *“promulga le leggi ed emana i regolamenti”*); 26, c.

Ufficiale della Regione, in genere nei modi e nei tempi per la pubblicazione delle leggi regionali, e con una numerazione distinta da quella delle leggi³¹.

Le Regioni, inoltre, relativamente al controllo sui regolamenti, hanno previsto negli Statuti i c.d. organi di garanzia statutaria, che sono diversamente denominati, tra i cui compiti vi è anche quello di valutare le proposte di regolamento rispetto allo Statuto e, dunque, anche dei regolamenti consiliari nelle materie delegate dallo Stato³².

In generale, per ciò che concerne i regolamenti consiliari, non si riscontra alcuna partecipazione della Giunta nella fase di approvazione, salve, però, le particolarità delle Regioni Marche e Puglia, e salvi i casi in cui nulla è specificato sul procedimento per la approvazione di tali regolamenti regionali. Occorre, allora, domandarsi se la procedura generale di approvazione per i regolamenti della Giunta valga anche per i regolamenti consiliari³³.

1, lett. e), Statuto Marche (il Presidente della Giunta regionale “*promulga le leggi, emana i regolamenti, indice i referendum previsti dallo Statuto*”); 51, c. 1, Statuto Piemonte (“*Il Presidente della Giunta regionale rappresenta la Regione, dirige la politica della Giunta e ne è responsabile, nomina e revoca gli Assessori, promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali, presenta al Consiglio regionale, previa adozione da parte della Giunta, i disegni di legge e ogni altro provvedimento di iniziativa della Giunta, indice le elezioni regionali e i referendum previsti dallo Statuto*”); 34, c. 1, Statuto Toscana (“*Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione, dirige la politica della Giunta e ne è responsabile, promulga le leggi ed emana i regolamenti*”); e 65, c. 2, lett. b), Statuto Umbria (il Presidente “*emana i regolamenti regionali approvati dalla Giunta e dal Consiglio regionale*”).

³¹Articoli: 43, c. 6, Statuto Calabria (“*I regolamenti regionali sono emanati dal Presidente della Giunta e sono pubblicati nel Bollettino Ufficiale della Regione nei modi e nei tempi previsti per la pubblicazione della legge regionale*”); 56, c. 4, Statuto Emilia – Romagna (“*I regolamenti sono pubblicati nel Bollettino Ufficiale della Regione, in una sezione distinta dalle leggi e secondo una propria numerazione progressiva*”); 50, c. 3, Statuto Liguria (“*I regolamenti sono emanati dal Presidente della Giunta e sono pubblicati nel Bollettino Ufficiale della Regione, nei tempi e nei modi previsti per la pubblicazione delle leggi regionali*”); 35, c. 5, Statuto Marche (“*I regolamenti regionali sono emanati con decreto del Presidente della Giunta regionale entro dieci giorni dalla loro approvazione; la loro pubblicazione avviene nei modi previsti per le leggi regionali e, salvo quanto espressamente stabilito da ciascun regolamento, entrano in vigore il giorno successivo alla loro pubblicazione*”); 27, c. 7, Statuto Piemonte (“*I regolamenti sono pubblicati entro dieci giorni dalla loro emanazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che, per ragioni d’urgenza, il regolamento stesso stabilisca un termine diverso*”); 43, c. 1, Statuto Toscana (“*Le leggi e i regolamenti sono pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione non oltre il ventesimo giorno dalla data di promulgazione o di emanazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo il diverso termine stabilito dalla legge o dal regolamento*”).

³²Si vedano gli articoli 56, c. 3, e 69, c. 1, lett. c), Statuto Emilia – Romagna (“*La legge può prevedere che l’adozione di un regolamento sia preceduta dal parere della Consulta di garanzia statutaria*”; la Consulta di garanzia statutaria “*esprime pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali*”, ed il parere “*di conformità allo Statuto è richiesto nei casi, nei modi e nelle forme previste dal regolamento dell’Assemblea legislativa*”), nonché SALVATELLI P., *I nuovi Statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria*, e DI COSIMO G., *La potestà regolamentare negli Statuti*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 75 e 208.

³³Si vedano gli articoli: 50, c. 1, Statuto Liguria (“*I regolamenti regionali di esecuzione e di attuazione delle leggi regionali e degli atti normativi comunitari sono approvati dalla Giunta regionale, previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente da rendersi nel termine di trenta giorni trascorso il quale si intende favorevole*”); 27, c. 4, Statuto Piemonte (“*I regolamenti di attuazione e di esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea sono approvati dalla Giunta previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente*”); 44, c. 2 e c. 3, Statuto Puglia (“*I regolamenti sono sottoposti al parere preventivo obbligatorio, non vincolante, delle Commissioni consiliari permanenti competenti per materia, che si esprimono entro il termine di trenta giorni, decorso il quale si intende favorevole. In caso di necessità e urgenza la Giunta regionale può adottare il regolamento salvo la successiva acquisizione del parere di cui al comma 2, che la Giunta è tenuta a*

I regolamenti regionali in materie delegate dallo Stato non dovrebbero richiedere l'obbligatorio parere della Commissione consiliare, potendo essere adottati direttamente dal Consiglio. Ma si tratta di un passaggio della procedura che potrà essere risolto dai Regolamenti interni dei Consigli regionali; gli Statuti, infatti, prevedono Regolamenti interni dei Consigli regionali per l'organizzazione di questi nonché, generalmente, per la specificazione del procedimento legislativo³⁴.

Occorre, infine, segnalare un'ulteriore problematica concernente tali regolamenti regionali in attuazione della delega statale, ovvero la possibilità di sottoposizione ad un *referendum* abrogativo. Infatti, negli Statuti, quando si disciplina il *referendum*, non si differenziano tali regolamenti delegati dagli altri, e pertanto, nel silenzio degli Statuti, si potrebbe ritenere che valgano per questi le disposizioni previste per tutte le tipologie di regolamenti regionali. La delega statale, tuttavia, dovrebbe essere prevista per tutte le Regioni e, conseguentemente, parrebbe problematico che possa svolgersi un *referendum* abrogativo su regolamenti di attuazione della delega in una Regione e non in un'altra³⁵.

3. La potestà regolamentare generale delle Regioni. Le tipologie dei regolamenti regionali e l'attuazione del diritto comunitario.

In relazione alla potestà regolamentare generale della Giunta, gli Statuti si sono mantenuti nella classica configurazione della potestà regolamentare dell'esecutivo come subordinata alla potestà normativa primaria della Regione.

Iniziando dalla titolarità, i nuovi Statuti hanno optato per la titolarità collegiale dell'organo esecutivo della Regione: la Giunta, cioè, è l'organo della Regione che deve approvare i regolamenti regionali³⁶.

richiedere entro trenta giorni dalla data della sua pubblicazione sul bollettino ufficiale della Regione”); 42, c. 2, Statuto Toscana (“I regolamenti di attuazione delle leggi regionali sono approvati dalla Giunta con il parere obbligatorio della Commissione consiliare competente, che si pronuncia entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della proposta; scaduto il termine, la Giunta può procedere alla approvazione del regolamento”); e 39, c. 1, Statuto Umbria (“La potestà regolamentare di esecuzione e di attuazione delle leggi regionali spetta alla Giunta regionale. I regolamenti sono emanati dal Presidente della Giunta regionale previa acquisizione del parere obbligatorio della Commissione consiliare competente secondo le modalità stabilite dal Regolamento interno del Consiglio regionale”).

³⁴Oltre che dagli Statuti regionali ordinari, il regolamento consiliare in questione viene definito “interno” dagli articoli: 19 Statuti Sardegna e Valle d’Aosta (“Il Consiglio regionale elegge, fra i suoi componenti, il Presidente, l’Ufficio di presidenza e le Commissioni, in conformità al regolamento interno, che esso adotta a maggioranza assoluta dei suoi componenti”); 31 Statuto Trentino – Alto Adige (“Le norme che disciplinano l’attività del Consiglio regionale sono stabilite da un regolamento interno approvato a maggioranza assoluta dei consiglieri. Il regolamento interno stabilisce anche le norme per determinare l’appartenenza dei consiglieri ai gruppi linguistici”); e 21 Statuto Friuli – Venezia Giulia (“Il Consiglio regionale approva, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla Regione, il proprio regolamento interno”). Sul punto, si veda PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 362.

³⁵Si vedano GALLIANI D., *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titolarità e ambiti di intervento*, Milano, 2005, 129, e CONTI G. L., *I referendum nei nuovi Statuti regionali*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 248.

³⁶Si vedano gli articoli: 36, c. 1, lett. b), Statuto Calabria; (la Giunta “esercita la potestà regolamentare nelle forme di cui all’articolo 43” dello Statuto); 49, c. 2, Statuto Emilia – Romagna (la Giunta regionale “approva i regolamenti nei casi previsti dalla legge regionale; disciplina, inoltre, l’esecuzione dei regolamenti comunitari nei limiti stabiliti dalla legge regionale”); 47, c. 1, Statuto Lazio (“La Giunta regionale esercita la funzione regolamentare nelle materie di competenza legislativa, concorrente ed esclusiva della Regione, nei limiti previsti dalle specifiche leggi regionali che rinviando espressamente alle norme regolamentari”); 50, c. 1, Statuto Liguria; 56, c. 1, Statuto Piemonte (“La Giunta regionale provvede alla attuazione del programma di governo, ha potere di iniziativa legislativa, esegue le

Solo nello Statuto della Regione Marche, ad approvare i regolamenti regionali è il Consiglio, salvi i casi nei quali le leggi regionali ne demandino l'approvazione alla Giunta (art. 35, c. 2). La regola generale, pertanto, può essere qui riformulata nel senso che, quando la potestà regolamentare non viene esercitata dal Consiglio, viene esercitata dalla Giunta regionale.

Da questo punto di vista, anche le leggi regionali che demandassero l'esercizio di un potere regolamentare al Presidente della Giunta regionale, ovvero ad un singolo Assessore, o a più Assessori, si porrebbero in contrasto con i rispettivi Statuti³⁷.

Si può, tuttavia, rilevare che, per rimediare, in un certo senso, all'impossibilità di disporre di atti normativi primari dell'esecutivo, gli Statuti prevedono che il Presidente possa adottare ordinanze di necessità e provvedimenti di urgenza³⁸, generalmente salva la ratifica della Giunta³⁹, e previamente individuati dalla legge⁴⁰.

Per ciò che concerne le tipologie della potestà regolamentare della Giunta, l'art. 44, c. 1, dello Statuto della Regione Puglia, prevede che alla Giunta "*spetta la potestà regolamentare nella forma dei regolamenti esecutivi, di attuazione, d'integrazione*". Si potrebbe prospettare che, in tal modo, queste tipologie regolamentari potrebbero essere adottate anche in assenza una specifica ed apposita attribuzione da parte di una legge regionale. E pare che sia proprio questo il senso della disposizione, che, disciplinandone il procedimento, si pone a garanzia della legalità sostanziale rispetto a tali tipologie di regolamenti⁴¹.

Lo Statuto, dunque, sotto tale profilo, può essere descritto al pari di una legge regionale generale sulla potestà regolamentare della Regione, e proprio in tal senso pare problematica la scelta della Regione Marche, laddove la potestà regolamentare spetta in generale al Consiglio, salva l'attribuzione alla Giunta: infatti, dietro a tale meccanismo potrebbe celarsi un aggiramento della legalità sostanziale, poiché lo Statuto non prevede nulla né rispetto alle tipologie, né in merito alla procedura, che dovranno dunque essere interamente previste nelle leggi regionali. E ciò vale anche per lo Statuto della Regione Emilia – Romagna (art. 49, c. 2), il quale dispone che la Giunta "*approva i regolamenti nei casi previsti dalla legge regionale*", anche se prevede il parere di conformità della

deliberazioni del Consiglio regionale, esercita la potestà regolamentare secondo le disposizioni dello Statuto e della legge, provvede all'esecuzione delle leggi"; 44, c. 1, Statuto Puglia ("*Alla Giunta regionale spetta la potestà regolamentare nella forma dei regolamenti esecutivi, di attuazione, di integrazione, nonché dei regolamenti delegati*"); 37, c. 2, Statuto Toscana (la Giunta "*approva i regolamenti di sua competenza*"); 70, c. 2, lett. c), Statuto Umbria (la Giunta "*approva i regolamenti che rientrano nella propria competenza*").

³⁷Si consideri, poi, l'illegittimità costituzionale di tali leggi, in contrasto con l'art. 121, c. 3, Costituzione, per cui la Giunta regionale "*è l'organo esecutivo delle Regioni*": GALLIANI D., *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titolarità e ambiti di intervento*, Milano, 2005, 131.

³⁸Si vedano gli articoli 34, c. 1, lett. m), Statuto Calabria (il Presidente della Giunta regionale "*adotta i provvedimenti contingibili ed urgenti previsti dalla legge ed i provvedimenti sostitutivi di competenza della Regione, ove non sia disposto diversamente*"), e 41, c. 7, Statuto Lazio (per cui il Presidente della Regione adotta "*misure amministrative urgenti e provvisorie di salvaguardia e di primo adeguamento agli atti comunitari immediatamente precettivi e alle sentenze della Corte Costituzionale*").

³⁹Così l'art. 42, c. 2, lett. g), Statuto Puglia (per cui il Presidente "*può adottare ordinanze di necessità e provvedimenti di urgenza salvo ratifica della Giunta regionale*").

⁴⁰Si veda l'art. 34, c. 2, Statuto Toscana (il Presidente "*adotta i provvedimenti d'urgenza di competenza regionale previsti dalla legge*").

⁴¹GALLIANI D., *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titolarità e ambiti di intervento*, Milano, 2005, 132.

“*Assemblea regionale*” (com’è chiamato, cioè, in quello ed in altri Statuti, il Consiglio regionale)⁴².

L’art. 27, c. 2, dello Statuto della Regione Piemonte, dispone, invece, che “*la potestà regolamentare spetta alla Giunta regionale, secondo i principi e le modalità dettati dalla legge regionale*”⁴³, mentre, circa il sistema delle fonti regolamentari, l’art. 42, c. 1, dello Statuto della Regione Toscana, prevede le tre tipologie dei “*regolamenti di attuazione delle leggi regionali*”, dei “*regolamenti delegati dallo Stato*”, ed infine dei “*regolamenti di attuazione degli atti e delle norme comunitarie*”.

Dall’esame delle tipologie di regolamenti regionali previsti negli Statuti, emerge, così, che non vi è in alcuno Statuto una previsione quale quella dell’art. 17, c. 1, lett. c), della legge n. 400/1988⁴⁴; almeno formalmente, così, gli Statuti parrebbero escludere i regolamenti regionali indipendenti.

Per ciò che poi concerne l’attuazione del diritto comunitario, l’art. 43, c. 4, dello Statuto della Regione Calabria, prevede che l’attuazione degli atti dell’Unione Europea avvenga con legge o “*regolamento regionale a seconda delle rispettive competenze*”, al pari della più complessa disposizione di cui all’art. 12, c. 1, lett. a), dello Statuto della Regione Emilia – Romagna⁴⁵. Lo Statuto della Regione Toscana, invece, all’art. 42, c. 4, prevede in maniera espressa che i regolamenti “*di attuazione degli atti e delle norme comunitarie sono approvati dalla Giunta*”, così come anche l’art. 50, c. 1, dello Statuto della Regione Liguria, e l’art. 27, c. 4, dello Statuto della Regione Piemonte⁴⁶. Nulla dispongono, sull’attuazione della normativa comunitaria, gli Statuti delle Regioni Puglia e Umbria, mentre lo Statuto della Regione Marche presenta la particolarità di ammettere tali regolamenti, ma in capo al Consiglio, che dovrà, se così riterrà, attribuire alla Giunta regionale il potere di attuare la normativa comunitaria (art. 35).

Secondo l’art. 11 dello Statuto della Regione Lazio, l’attuazione della normativa comunitaria avviene infine “*di norma attraverso apposita legge comunitaria*”, salvo che questa disponga che all’attuazione “*provveda la Giunta con regolamento*”. In tal caso, dunque, non vi è differenziazione sulla base delle rispettive competenze della legge e del regolamento, come negli Statuti delle Regioni Calabria ed Emilia – Romagna, ma si dà la possibilità alla legge regionale comunitaria di disporre che provveda all’attuazione della normativa comunitaria la Giunta, salva, però, l’ipotesi in cui “*l’adempimento agli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate o la istituzione di nuovi organi amministrativi*”⁴⁷.

⁴² Articolo 28, c. 4, lett. n).

⁴³ Nelle “*materie di competenza legislativa regionale*”, salvo “*nei casi in cui essa sia riservata dalla legge al Consiglio regionale*”: si veda DI COSIMO G., *La potestà regolamentare negli Statuti*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 214.

⁴⁴ Ai sensi del quale, con “*decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunciarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti*” per disciplinare “*le materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi o di atti aventi forza di legge, sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge*”.

⁴⁵ Per cui all’attuazione ed all’esecuzione degli atti dell’Unione Europea si provvede “*con legge o, sulla base della legge, con norme regolamentari approvate dalla Giunta regionale, ovvero, ove per la attuazione non è richiesta una preventiva regolazione della materia, con atti dell’Assemblea o della Giunta regionale secondo le rispettive competenze e secondo la disciplina prevista dallo Statuto per leggi e regolamenti*”.

⁴⁶ Si veda la nota n. 33.

⁴⁷ Problematico è, al contrario, il disposto dell’art. 41, c. 7, Statuto Lazio, secondo cui il Presidente della Regione adotta “*misure amministrative urgenti e provvisorie di salvaguardia e di primo adeguamento*”.

4. La procedura di approvazione dei regolamenti regionali.

Rimangono, infine, da considerare, da una parte, i profili inerenti alla procedura di approvazione dei regolamenti e, dall'altra, la questione della possibilità di sottoporre a *referendum* abrogativo i regolamenti regionali, tenendo presente che sono forse questi, ed in particolare quello relativo alla procedura, i settori in cui si registrano le differenze più significative fra gli Statuti.

Lo Statuto della Regione Puglia, all'art. 44, c. 2, dispone che tutti i regolamenti siano “*sottoposti al parere preventivo obbligatorio, non vincolante, delle Commissioni consiliari permanenti competenti per materia, che si esprimono entro il termine di trenta giorni, decorso il quale si intende favorevole*”. Inoltre, secondo il successivo c. 3, in caso “*di necessità e urgenza la Giunta regionale può adottare il regolamento salvo la successiva acquisizione del parere di cui al comma 2, che la Giunta è tenuta a richiedere entro trenta giorni dalla data della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione*”. Nulla è detto circa l'iniziativa dei regolamenti, profilo che anche negli altri Statuti è scarsamente disciplinato. In più, l'art. 44, c. 5, dello Statuto della Regione Puglia, dispone che la Giunta regionale “*può avvalersi del parere del Consiglio di Stato nell'esercizio dell'attività regolamentare*”; ma trattasi di norma che, sebbene prevista nello Statuto, e che nessun altro testo prevede, non obbliga in alcun modo l'esecutivo regionale.

Circa la procedura di approvazione dei regolamenti, l'art. 27, c. 4, dello Statuto della Regione Piemonte, presenta la particolarità di prevedere il “*parere obbligatorio della Commissione consiliare competente*” soltanto per ciò che concerne i “*regolamenti di attuazione*” degli “*atti dell'Unione Europea*”⁴⁸.

Nello Statuto della Regione Umbria, va sottolineato che si rinvia espressamente al “*Regolamento interno del Consiglio regionale*” per la disciplina delle modalità con cui tutti i regolamenti, prima di essere “*emanati dal Presidente della Giunta regionale*”, debbano acquisire il “*parere obbligatorio della Commissione consiliare competente*” (art. 39, c. 1). Non è previsto, dunque, il tempo entro il quale la Commissione consiliare deve esprimersi, e può essere forse quella la sede per disciplinare in modo più specifico altri profili della procedura di approvazione dei regolamenti, come, ad esempio, quelli inerenti all'iniziativa⁴⁹. Sempre un atto del Consiglio, ma stavolta una legge, dovrebbe, poi, disciplinare il caso in cui il parere della Commissione di garanzia statutaria debba essere di non conformità di un regolamento nei confronti dello Statuto, dato che l'art.

agli atti comunitari immediatamente precettivi”, poiché appare poco chiara in merito tanto all'atto, quanto alle ipotesi concrete in cui provvedere: GALLIANI D., *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titolarità e ambiti di intervento*, Milano, 2005, 135.

⁴⁸Si vedano anche l'art. 57, più specifico rispetto agli altri Statuti, circa i provvedimenti amministrativi di urgenza della Giunta, e la particolare previsione della II norma transitoria e finale, per cui sono “*fatti salvi gli effetti dei regolamenti emanati dalla Giunta regionale nel periodo decorrente dall'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*”, fino “*all'entrata in vigore*” dello Statuto.

⁴⁹Anche considerando che, ex art. 65, c. 2, lett. i), la Giunta è convocata e presieduta dal Presidente, che “*ne fissa l'ordine del giorno*”, e che le sedute della Giunta “*non sono pubbliche, salvo diversa decisione della stessa Giunta*” (art. 69, c. 1).

82, c. 3⁵⁰, si limita ad affermare che da tale parere deriva un mero obbligo di riesame, senza alcuna specificazione.

In merito alla procedura di controllo, lo Statuto della Regione Calabria dispone, all'art. 57, c. 5, lett. c), che la Consulta statutaria possa esprimere il proprio parere circa la "*compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo Statuto*", e, all'art. 57, c. 7, che il parere negativo della Consulta statutaria obbliga il Consiglio a procedere, se lo ritiene, "*con motivata decisione adottata a maggioranza assoluta*". Va considerato che si dispone in quasi tutti gli Statuti, ed esplicitamente proprio in quello della Regione Calabria, all'art. 35, c. 8, che le sedute della Giunta "*non sono pubbliche, salva diversa decisione della stessa Giunta*"⁵¹, e che, ai sensi dell'art. 35, c. 7, le deliberazioni della Giunta regionale "*sono valide se è presente la maggioranza dei suoi componenti e se sono assunte a maggioranza dei presenti*". Il parere negativo della Consulta statutaria potrebbe, pertanto, obbligare la Giunta a decidere a maggioranza assoluta e non relativa, ma l'assenza di pubblicità dei lavori della Giunta sembrerebbe costituire un ostacolo, sempre che nei regolamenti non venga precisamente indicata la maggioranza che li ha adottati⁵².

Lo Statuto della Regione Liguria prevede espressamente una disposizione per la iniziativa dei regolamenti: per l'art. 45, c. 4, spetta "*a ciascun Consigliere e alla Giunta l'iniziativa per i regolamenti e per gli atti amministrativi di competenza consiliare*". Tale disposizione sembrerebbe riferirsi ai regolamenti consiliari delegati dallo Stato⁵³, anche se parrebbe logico che, se la competenza è consiliare, l'iniziativa spetti ai singoli componenti il Consiglio. Si tratta, tuttavia, di una norma che espressamente conferisce a determinati soggetti l'iniziativa per l'adozione dei regolamenti. Potrebbe configurarsi, pertanto, una procedura per cui un Consigliere eserciti l'iniziativa per l'adozione di un regolamento, la Giunta lo adotti, esso torni in Consiglio per il parere obbligatorio della Commissione consiliare competente previsto per tutti i regolamenti "*di esecuzione e di attuazione*" (art. 50, c. 1), trascorsi trenta giorni la Giunta lo adotti in via ufficiale, ed esso venga infine emanato dal Presidente⁵⁴.

Anche per l'art. 35, c. 3, dello Statuto della Regione Marche, alla Giunta ed "*a ciascun consigliere regionale spetta l'iniziativa dei regolamenti regionali di competenza del Consiglio*". Ma nella Regione Marche, in cui la competenza regolamentare a termini di Statuto è del Consiglio, il quale può demandarla con apposite leggi alla Giunta, non si poteva che disporre che, per "*l'esame delle proposte di regolamento di competenza del Consiglio*", venissero applicate "*le disposizioni previste per l'approvazione delle leggi regionali*" (art. 35, c. 4). Inoltre, sempre l'art. 35, c. 4, prevede che "*l'approvazione del*

⁵⁰«La Commissione, qualora ritenga che una legge o un regolamento regionale non siano conformi allo Statuto, ne dà comunicazione al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta. L'organo competente è tenuto a riesaminare l'atto e a riapprovarlo con o senza modifiche».

⁵¹Si vedano gli articoli: 45, c. 5, Statuto Emilia – Romagna ("*Le sedute della Giunta non sono pubbliche, salvo sua diversa decisione*"); 27, c. 5, Statuto Marche ("*Le sedute della Giunta non sono pubbliche, salvo diversa decisione della Giunta stessa*"); 55, c. 4, Statuto Piemonte ("*Le sedute della Giunta non sono pubbliche*"); 43, c. 8, Statuto Puglia ("*La Giunta regionale delibera a porte chiuse con l'intervento della maggioranza dei suoi componenti e a maggioranza dei presenti. Nei casi di parità prevale il voto del Presidente*"); e 69, c. 1, Statuto Umbria.

⁵²GALLIANI D., *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titolarità e ambiti di intervento*, Milano, 2005, 136.

⁵³E' soltanto su tali regolamenti che lo Statuto della Regione Liguria, all'art. 75, c. 1, lett. a), prevede il parere della Consulta statutaria "*sulla conformità allo Statuto*".

⁵⁴GALLIANI D., *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titolarità e ambiti di intervento*, Milano, 2005, 142.

regolamento può essere demandata, secondo le norme del Regolamento interno, alla Commissione competente per materia, su richiesta di un terzo dei componenti il Consiglio". Una previsione che spetterà al Regolamento interno del Consiglio regionale, da adottarsi "a maggioranza assoluta dei componenti" (art. 19, c. 1), meglio specificare, disponendo, ad esempio, che la votazione avvenga articolo per articolo in Commissione, ed in Aula soltanto sul testo intero, ma con la possibilità per l'Aula di poter comunque intervenire in ogni momento, su richiesta di un certo numero dei suoi componenti⁵⁵.

Lo Statuto della Regione Toscana, in merito alla procedura di approvazione dei regolamenti, prevede invece che, ai sensi dell'art. 37, c. 2, la Giunta regionale "delibera proposte di regolamento di competenza del Consiglio"; non è chiaro, però, se si tratti di iniziativa riservata, perché nelle altre parti dello Statuto non vi sono precisazioni. Inoltre, lo Statuto della Regione Toscana ripete la previsione di quello della Regione Puglia, per cui i regolamenti "di attuazione delle leggi regionali sono approvati dalla Giunta con il parere obbligatorio della Commissione consiliare competente, che si pronuncia entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della proposta", scaduti i quali "la Giunta può procedere all'approvazione del regolamento"⁵⁶.

Lo Statuto della Regione Emilia – Romagna consente, infine, di ritornare sulla questione della competenza regolamentare affidata dagli Statuti sempre e soltanto alla Giunta. L'art. 56, c. 1, infatti, circa la procedura di emanazione dei regolamenti, prevede che questi siano "emanati con decreto del Presidente della Giunta regionale" previa "deliberazione della Giunta regionale su proposta degli Assessori competenti". La domanda se si tratti di una sorta di potestà regolamentare mascherata degli Assessori assume rilievo anche tenendo conto che negli altri Statuti è pacificamente prevista solo la competenza regolamentare della Giunta. E non sembra attenuare il problema l'art. 56, c. 2, il quale prevede che il decreto "reca in premessa gli elementi essenziali relativi al fondamento giuridico del regolamento". L'atto è formalmente adottato dalla Giunta, e la proposta da parte di un Assessore sembra ammissibile, ma la disposizione non parrebbe riferire la proposta all'emanazione, bensì proprio all'approvazione del regolamento. Si tratta, forse, di una norma che anticipa, nel testo statutario, il reale svolgimento della potestà regolamentare collegiale, poiché pare difficile immaginare che un regolamento non provenga dall'Assessore che deve occuparsi della materia in questione⁵⁷.

5. La sottoposizione a referendum abrogativo dei regolamenti regionali.

Per ciò che concerne la sottoposizione dei regolamenti regionali al referendum popolare, ne ammettono la possibilità "per l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un regolamento regionale", gli Statuti delle Regioni Calabria, Lazio e Marche⁵⁸.

Lo Statuto della Regione Liguria è invece l'unico a non prevedere espressamente la possibilità di sottoporre a referendum abrogativo i regolamenti regionali, poiché, per l'art. 8, c. 1, possono essere sottoposti al referendum "una legge regionale" od "un atto amministrativo a carattere generale".

⁵⁵GALLIANI D., *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titolarità e ambiti di intervento*, Milano, 2005, 141.

⁵⁶Articolo 42, c. 2, Statuto Toscana; si veda l'art. 44, c. 2 e c. 3, Statuto Puglia.

⁵⁷GALLIANI D., *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titolarità e ambiti di intervento*, Milano, 2005, 140.

⁵⁸Articoli: 11, c. 1, Statuto Calabria; 61, c. 1, Statuto Lazio, e 42, c. 2, Statuto Marche, che ammettono la possibilità del referendum anche per l'abrogazione di un atto amministrativo (di interesse) generale.

Secondo l'art. 80, c. 2, dello Statuto della Regione Piemonte, non è proponibile il referendum “*sul Regolamento interno del Consiglio regionale, sui regolamenti di attuazione di leggi dello Stato e, se la proposta non investe anche la legge cui il regolamento si riferisce, sulle norme regolamentari esecutive di leggi regionali*”⁵⁹; allo stesso modo, l'art. 18, c. 3, dello Statuto della Regione Puglia, esclude la possibilità di richiedere un referendum su regolamenti ed “*atti amministrativi meramente esecutivi di leggi regionali*”, ma soltanto nel caso in cui “*la proposta non attiene anche alle relative disposizioni legislative*”, ed anche l'art. 24, c. 3, dello Statuto della Regione Umbria, dispone la inammissibilità del referendum “*per l'abrogazione di norme regolamentari meramente esecutive di norme legislative, se la proposta non riguarda anche le relative norme legislative*”.

In sostanza, il solo regolamento non può essere sottoposto a un referendum, e ciò sembrerebbe essere conforme all'art. 123 Costituzione, il quale dispone che lo Statuto debba disciplinare il referendum sulle leggi e sugli atti amministrativi della Regione. Se, però, il testo costituzionale ammette che il referendum abrogativo possa riguardare atti amministrativi della Regione⁶⁰, si potrebbe, invece, dubitare che questo vada escluso per i regolamenti quando la proposta non concerne anche le leggi di riferimento. Gli Statuti sembrerebbero aver voluto assicurare che non si possano contemplare, nell'ordinamento regionale, regolamenti indipendenti, cosa che, tuttavia, potrebbe sempre verificarsi se si abrogasse una legge e non il rispettivo regolamento⁶¹.

Una particolare disposizione, a tal proposito, è quella di cui all'art. 20, c. 3, dello Statuto della Regione Emilia – Romagna, il quale prevede che le abrogazioni delle leggi comportino “*anche l'abrogazione delle norme regolamentari ad esse collegate*”.

L'art. 75 dello Statuto della Regione Toscana precisa, infine, la questione della possibilità di sottoporre ad un referendum abrogativo i regolamenti, disponendo che il referendum possa “*essere indetto anche su parti definite, purché di senso compiuto*”, di regolamenti regionali (c. 2), a condizione che questi non siano attuativi delle “*leggi di bilancio o tributarie*”, ed a condizione che non riguardino “*accordi o intese di carattere internazionale o con altre Regioni*” (c. 3)⁶².

⁵⁹Per l'art. 77, c. 1, il referendum “*su leggi, regolamenti e provvedimenti amministrativi di carattere generale, contribuisce a realizzare il rapporto tra gli orientamenti che maturano nella comunità regionale e l'attività degli organi regionali*”, mentre, per l'art. 80, c. 3, il referendum è improponibile “*sugli atti amministrativi di esecuzione di norme legislative e regolamentari e di esecuzione delle delibere consiliari*”. L'art. 18, c. 2, Statuto Puglia, estende l'improponibilità del referendum abrogativo anche al Regolamento interno della Giunta regionale, mentre, secondo gli articoli 20, c. 2, lett. b), Statuto Emilia – Romagna, e 75, c. 3, Statuto Toscana, il referendum abrogativo non può essere proposto per “*i regolamenti interni degli Organi regionali*”.

⁶⁰E si veda l'art. 43, c. 3, Statuto Marche, per cui il referendum abrogativo di atti amministrativi “*ha per oggetto esclusivamente atti di programmazione generale della Regione*”.

⁶¹GALLIANI D., *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e Statuti. Titolarità e ambiti di intervento*, Milano, 2005, 136.

⁶²In tal senso, si vedano anche gli articoli 20, c. 2, lett. h), Statuto Emilia – Romagna, ed 80, c. 3, Statuto Piemonte.