

I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime

di Marta Picchi

Sommario

1. Premessa. – **2. Il fondamento dei regolamenti interni dei Consigli regionali.** – **3. Il controllo della Corte costituzionale sui regolamenti interni consiliari.** – **4. Le norme dei regolamenti interni consiliari quali parametri di legittimità.** – **5. Il rapporto fra regolamenti consiliari e leggi regionali.**

1. Premessa

Il tema dei regolamenti interni dei Consigli regionali e dei possibili problemi che ne possono derivare ha suscitato in passato un certo interesse da parte della dottrina sebbene, spesso, la trattazione sia avvenuta attraverso una mera trasposizione di quanto elaborato per i regolamenti parlamentari e con l'individuazione talvolta acritica delle differenze esistenti, senza tener conto dei diversi contesti nei quali tali atti si pongono o, comunque, giungendo a delle conclusioni che suscitano perplessità.

Il dibattito si è riaperto ogni qualvolta la Corte costituzionale ha avuto modo di intervenire sull'argomento per mezzo di pronunce che hanno sempre destato delle critiche a causa della scarsa coerenza e delle contraddittorietà nelle quali è incorsa. Di recente, la Corte costituzionale ha avuto modo di tornare sull'argomento, a seguito di un ricorso in via principale avente ad oggetto una legge regionale di approvazione del regolamento interno del Consiglio regionale dell'Umbria ⁽¹⁾, evitando però di

(1) L'Umbria ha sempre adottato e continua ad approvare e modificare il regolamento interno del Consiglio regionale con legge regionale, ma soltanto di recente la questione è stata sottoposta, per la prima volta, dal Governo al giudizio della Corte costituzionale, pronunciata con la sent. n. 87 del 1998. Nel ricorso, il Governo ha sostenuto che l'approvazione per legge delle norme regolamentari del Consiglio regionale determina

inquadralo attraverso l'esplicitazione del fondamento e l'indicazione della natura dei regolamenti interni consiliari e del loro regime. Sul problema specifico avremo modo di tornare più avanti; per il momento, occorre sottolineare la volontà manifestata dalla Corte di non affrontare temi sui quali non c'è mai stata chiarezza. Proprio il modo di procedere del giudice costituzionale è stato lo spunto per ripercorrere la posizione della dottrina e l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di regolamenti interni consiliari.

Di seguito, partendo dal fondamento dei regolamenti interni dei Consigli regionali, in particolare, e delle Assemblee legislative, più in generale, verranno analizzate le possibilità di controllo sui medesimi da parte della Corte costituzionale. In questa maniera, sarà possibile affrontare il problema se l'espressione regolamento interno consiliare indichi soltanto il contenuto dell'atto oppure implichi anche una determinata fonte giuridica, nell'intento di verificare la legittimità dell'adozione dei medesimi mediante legge regionale.

2. *Il fondamento dei regolamenti interni dei Consigli regionali*

L'individuazione del fondamento dei regolamenti interni dei

una violazione del principio dell'autonomia consiliare. Tale principio risulta sancito dall'art. 121 Cost., e dall'art. 44 dello statuto della Regione Umbria, nonché dall'art. 127 Cost.; parametro, quest'ultimo, invocato anche sotto il profilo dell'esistenza di un interesse nazionale alla integrità del sistema delle fonti del diritto e all'autonomia regionale. Di contro, l'Umbria ha sostenuto l'inammissibilità e l'infondatezza della questione: la prima, in quanto il ricorso sarebbe volto a censurare l'esercizio di un potere di autonomia, consistente nella disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio. Il regolamento non cesserebbe di essere tale per il fatto di risultare contenuto in una legge, e i regolamenti di organizzazione degli organi consiliari regionali non sarebbero sindacabili di fronte alla Corte, se non nella forma del conflitto di attribuzione. L'infondatezza deriverebbe, invece, dall'essere la scelta della fonte legislativa espressione dell'autonomia del Consiglio; scelta dovuta alla volontà di attribuire alla normativa regolamentare una particolare stabilità, anche a garanzia delle posizioni delle minoranze. La Corte costituzionale ha però evitato di affrontare il problema ritenendo di non poter ricavare il parametro costituzionale necessario alla corretta configurazione della questione di costituzionalità e si è così pronunciata per l'inammissibilità della questione di legittimità.

Consigli regionali è un nodo dibattuto e per niente pacifico in dottrina: taluni hanno sostenuto che salvo per le Regioni a regime differenziato, nelle quali il regolamento consiliare è menzionato dalle leggi costituzionali recanti gli statuti speciali, per quelle di diritto comune non sarebbe possibile affermare l'esistenza di una riserva di regolamento consiliare assimilabile a quella che l'art. 64 Cost. prevede per i regolamenti parlamentari, dal momento che la potestà regolamentare interna sarebbe fondata solo sugli statuti regionali ordinari ⁽²⁾. Altri, pur accogliendo la tesi della riserva costituzionale implicita di regolamento per i Consigli regionali, ritengono che, dato il sistema monocamerale vigente nelle Regioni, tale riserva si esaurisca sul piano procedimentale nel senso che per l'approvazione e le modifiche dei regolamenti consiliari è richiesta una maggioranza diversa da quella sufficiente e necessaria per approvare e modificare le leggi ⁽³⁾. Quindi, mentre l'art. 64 Cost. adempirebbe ad una duplice funzione mirando a salvaguardare l'indipendenza reciproca delle Camere, per quanto attiene alla loro organizzazione interna ed ai modi di esercizio delle loro funzioni, e a tutelare le minoranze, ovvero evitare che organizzazione e modi di esercizio delle funzioni siano determinati da una maggioranza occasionale, la riserva procedimentale di regolamento consiliare avrebbe soltanto, ed entro particolari limiti, una funzione garantista nei confronti dei gruppi minoritari ⁽⁴⁾.

In realtà, nonostante l'autorevolezza di coloro che hanno sostenuto le opinioni appena richiamate, sorgono delle perplessità. Difatti, sebbene la Costituzione espressamente riconosca il potere regolamentare a ciascuna Camera ed egualmente gli statuti speciali esplicitino ed attribuiscono lo stesso potere agli organi legislativi da essi contemplati, il silenzio del titolo V della Co-

(2) V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, p. 349; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 128; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, p. 312; R. TOSI, *Commento agli artt. 121-122*, in V. CRISAFULLI e L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve della Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, pp. 731-745.

(3) Nello statuto della Sicilia ed in quello della Campania non vi sono indicazioni relative alla maggioranza richiesta per l'approvazione del regolamento interno.

(4) T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 63 ss.

stituzione per i Consigli delle Regioni ordinarie, anche alla luce dei lavori in Assemblea costituente ⁽⁵⁾, non basta da solo ad escludere la riserva di detta potestà, sia perché la natura legislativa dell'attività di questi non differenziandosi da quella propria dei Consigli delle Regioni regime differenziato non renderebbe giustificata una diversità di trattamento fra gli uni e gli altri ⁽⁶⁾, sia perché occorre preliminarmente accertare se la Costituzione non abbia implicitamente riconosciuto il potere di autoregolamentazione dei Consigli regionali, quale espressione di un principio generale, una volta che ad essi ha attribuito la potestà di legiferare ed in caso affermativo verificarne la funzione.

Nel procedere ad una verifica in tal senso, partendo dai regolamenti parlamentari, occorre constatare come l'attribuzione alle Camere da parte dell'art. 64 Cost. del potere di disciplinare le norme riguardanti la propria attività e le proprie funzioni ne garantisca l'indipendenza nei confronti degli altri organi e poteri

(5) In sede costituente, nello schema di progetto elaborato dal Comitato di redazione per l'autonomia regionale, non vi era alcuna previsione circa la potestà regolamentare interna dei Consigli regionali. Nel progetto presentato dall'On. Oliviero Zuccarini, invece, all'art. 19 si prevedeva: "L'Assemblea elegge nel suo seno il presidente, due vicepresidenti, i segretari e le Commissioni permanenti secondo le norme del suo regolamento interno che sarà approvato nella prima sessione e che determinerà le disposizioni circa l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea". In sede plenaria, fu presentato un emendamento da parte dell'On. Perassi, già esaminato dal Comitato di coordinamento, con il quale si prevedeva, fra l'altro che "Il Consiglio adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi membri". L'On. Perassi giustificava la necessità di siffatta previsione con il fatto che analoga disposizione era prevista per le Camere, perciò pareva opportuno che questi principi fondamentali, relativi al modo di funzionare dei Consigli regionali, fossero inseriti nella Costituzione. L'On. Ruini ebbe ad osservare che le norme, sul funzionamento del Consiglio hanno evidentemente "un valore. Ma il Comitato ha ritenuto che non conviene stabilire soltanto alcune norme, che riguardano il funzionamento dei Consigli; le altre, non inserite, poteva sembrare fossero escluse. Ad ogni modo [...] ha dichiarato che queste norme debbano far parte degli statuti regionali, dove saranno accolti principi che già vigono per il Parlamento nazionale e sono di evidente giustizia". L'On. Perassi replicò che prendeva atto "della dichiarazione del Presidente del Comitato nel senso che la determinazione dei principi relativi al funzionamento del Consiglio regionale sarà di competenza dello statuto regionale" e continuò sostenendo che secondo il suo avviso, «sarebbe stato forse opportuno farne cenno nella Costituzione". Quindi, anche dall'esame degli atti della Costituente si può constatare come il riconoscimento del potere regolamentare in capo ai Consigli regionali è necessitato in ragione della natura dell'organo, sebbene taluni ritenessero opportuno esplicitarlo nel titolo V della Costituzione.

(6) G. LA BARBERA, *Diritto pubblico regionale*, Milano, Giuffrè, 1973, Vol. I, p. 250.

dello Stato oltre a quella reciproca tra le due Assemblee, ciascuna delle quali approva autonomamente il proprio regolamento.

Il potere di adottare regolamenti interni da parte dell'Assemblea legislativa postula l'esistenza di uno spazio entro il quale la volontà dell'organo si sviluppi autonomamente ed è connaturato, dunque, all'autonomia organizzativa e funzionale dell'Assemblea e quindi del legislatore, dei suoi strumenti e delle sue componenti; infatti è possibile osservare ⁽⁷⁾ per la norma contenuta nell'art. 64, I co., della Cost. che questa è diretta non tanto a stabilire il valore dell'atto, che rimane indeterminato, quanto dell'attività esplicata dalle forze parlamentari in ordine all'assetto dei loro rapporti che si manifesta sia nell'approvazione del regolamento che nelle scelte relative alla sua interpretazione-applicazione. Il regolamento parlamentare, rimesso all'autonomia delle forze parlamentari, tende all'unificazione politica e si modella sulle esigenze della mediazione politica che presuppone non tanto la conformità a criteri predeterminati, quanto la costante aderenza agli interessi, mutevoli nel tempo, dei soggetti in gioco. L'attribuzione del potere regolamentare alle singole Camere serve, perciò, a favorire lo scambio continuo e la reciproca influenza tra il regolamento e la prassi, grazie ai quali si formano regole dotate di un'adeguata legittimazione. A ben guardare, la medesima funzione è da riconoscersi ai regolamenti interni dei Consigli regionali; anche in questa sede vi è la necessità di garantire l'autonomia delle forze politiche, realizzando una mediazione politica sulla base degli interessi in continuo divenire delle medesime.

Da un principio generale dell'ordinamento, secondo il quale gli organi dotati di potestà legislativa godono di una posizione di indipendenza, deriva pertanto l'autonomia consiliare, intesa come capacità di determinarsi senza condizionamenti dall'esterno, in correlazione alle funzioni da svolgere e che comportano l'esplicazione di un'attività politica ⁽⁸⁾. Di conseguenza, il pote-

(7) M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 136 ss.

(8) L. S. BRUCCOLERI, *Note sulla natura giuridica dei regolamenti consiliari*, in *Stato e Regione*, 1977, n. 4-5, pp. 34-35; M. CARLI, *Commento agli artt. 121 e 122*, in G.

re regolamentare delle Assemblee legislative nazionali e regionali scaturisce, prima ancora che dalle norme costituzionali che riconoscono tale posizione attribuendo la prerogativa dell'auto-regolamentazione, ovvero del potere di disciplinare l'organizzazione ed il modo di svolgimento delle attività loro affidate, dalla necessità della posizione di indipendenza di tali organi ⁽⁹⁾. Le norme che richiamano il potere regolamentare non operano, dunque, alcuna attribuzione di potere, ma si limitano a riconoscere un'attribuzione costituzionale implicita ⁽¹⁰⁾.

In tal senso, una conferma può essere rinvenuta nel fatto stesso che il legislatore ordinario attraverso la c.d. legge Scelba, in un'occasione e in un momento nei quali, senz'altro, non si guardava con favore alle Regioni, ha riconosciuto tale potere ai Consigli delle Regioni ordinarie con l'art. 20 della L. n. 62 del 1953, che statuiva l'approvazione del regolamento interno da parte del Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti e, successivamente, lo ha ribadito con l'art. 17 della L. n. 108 del 1968 in tema di convalida delle elezioni dei componenti del Consiglio regionale.

Spesso la dottrina si è intrattenuta sull'analisi degli elementi comuni e delle differenze fra Consigli regionali e Parlamento pervenendo, in prevalenza, a ritenere che, a seguito di un'analisi delle prerogative del Consiglio regionale e dei suoi componenti e di quelle dell'Assemblea nazionale e dei membri parlamentari, si possa parlare di una sostanziale equiparabilità anche se non di un parallelismo integrale ⁽¹¹⁾. A questo proposito, in ragione della ricostruzione appena compiuta, possiamo aggiungere che

BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1990, pp. 1-100; G. LA BARBERA, *op. cit.*, p. 249; T. MARTINES, *op. cit.*, p. 62; *I regolamenti dei Consigli regionali*, in AA. VV., *Scritti di diritto pubblico. Studi per Lorenzo Campagna*, Milano, Giuffrè, 1980, Vol. II, pp. 117-154.

(9) G. LA BARBERA, *op. cit.*, p. 250.

(10) S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, Cedam, 1961, p. 53 ss.; L. S. BRUCCOLERI, *op. cit.*, p. 34 ss.; A. CONTENTI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali*, in *Stato e Regione*, 1975, pp. 45-47; M. MANETTI, *op. cit.*, p. 26.

(11) S. FOIS, *Il "trattamento" dei regolamenti interni dei Consigli regionali, con specifico riferimento a quelli del Consiglio regionale sardo*, in *Quaderni regionali*, 1984, n. 4, pp. 1153-1178; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 963 ss.

se il fondamento del potere di autoregolamentazione è da rinvenire nella preservazione della posizione di indipendenza degli organi politico-legislativi, allora tutti gli altri profili di somiglianza e di diversità relativi alla posizione dei Consigli regionali e delle Camere parlamentari non sono di per sé sufficienti per qualificare una diversa rilevanza normativa fra i rispettivi regolamenti interni. Difatti, il rilievo normativo di una fonte riposa nel rapporto che per determinazione storica e positiva si costituisce tra la fonte medesima e lo specifico ordinamento di appartenenza; le proprietà identificanti i singoli tipi normativi non possono che essere ricercate in relazione all'ordinamento che entrano a comporre. Sotto questo profilo, il ruolo complessivo svolto dai regolamenti consiliari nel microsistema regionale non è minore di quello svolto nel microsistema statale dai regolamenti parlamentari ⁽¹²⁾.

Il giudice costituzionale, sicuramente, non ha accolto questa tesi; a partire dalla sent. n. 66 del 1964 ⁽¹³⁾ e poi nella decisione n. 143 del 1968 è stato precisato che l'azione delle Assemblee legislative regionali, prive del potere di esprimere un indirizzo

(12) A. RUGGERI, *Regolamenti consiliari e "valore di legge" (a margine di Corte cost. n. 288 del 1987)*, in *Nomos*, 1988, n. 1 p. 65-75.

(13) In particolare, in quell'occasione la Corte ha evidenziato come l'Assemblea regionale siciliana non possa essere parificata alle Camere né sotto il profilo della equivalenza degli atti legislativi, né sotto quello, più lato e comprensivo, della c.d. attività di indirizzo politico. Le leggi regionali incontrano vari limiti nella legislazione statale, tanto da non poter essere poste sullo stesso piano delle leggi statali. Lo statuto conferisce alla Regione un'ampia autonomia che, però, non è da confondere con la sovranità che resta attribuito dello Stato. Inoltre, le Regioni hanno competenza nelle sole materie espressamente attribuite, per cui non possono valere per queste criteri finalistici che non risultino da valutazione del tutto obiettiva del loro contenuto. La differenza fra attività legislativa regionale e statale starebbe dunque nel fatto che solo la seconda è veramente libera nel fine, a meno che un fine non sia stato prestabilito in una norma costituzionale. Di conseguenza, non sarebbe possibile l'assimilazione delle funzioni dell'Assemblea regionale alle funzioni delle Camere. Ne conseguirebbe, sempre per la Corte costituzionale, che come all'Assemblea regionale siciliana non può attribuirsi la stessa posizione costituzionale delle Camere, così al potere regolamentare ad essa conferito dall'art. 4 dello statuto siciliano non può riconoscersi la stessa sfera di effetti che si attribuiscono al potere regolamentare che a ciascuna delle due Camere deriva dall'art. 64 Cost.. Secondo il ragionamento della Corte, dalle norme costituzionali si ricaverebbe la volontà di garantire al Parlamento forme di indipendenza e prerogative più ampie di quelle date ai Consigli regionali.

politico generale, soggiace al controllo di merito del Parlamento nazionale, rispetto al quale, pertanto, si pongono in una posizione tale da non consentire l'estensione analogica delle sue prerogative. Nelle sentt. n. 110 del 1970, n. 129 del 1981, n. 154 del 1985, n. 288 del 1987 e n. 209 del 1994 è stato ribadito che l'analogia fra le attribuzioni delle Assemblee regionali e quelle delle Assemblee parlamentari non significa identità e non toglie che le prime si svolgano a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantita, mentre le seconde a livello di sovranità.

Le argomentazioni addotte dal giudice costituzionale suscitano perplessità sotto diversi profili; nell'economia del nostro discorso occorre dire, innanzitutto, che la sovranità non è connaturata alle Camere, ma costituisce un attributo del popolo che esse ripetono dalla Costituzione ⁽¹⁴⁾. Inoltre, la Corte si sofferma sul minor grado di autonomia espresso dai regolamenti delle Assemblee regionali rispetto ai regolamenti parlamentari errando, ci sembra, i termini del raffronto, poiché i regolamenti consiliari manifestano tutto il grado di autonomia che è costituzionalmente riconosciuto ai Consigli. Nell'affrontare questioni concernenti la posizione dei Consigli regionali, contrariamente a quanto è stato

(14) S. TRAVERSA, *Il potere regolamentare dei Consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, p. 700-708. Per quanto riguarda le critiche da parte della dottrina nei confronti della sent. n. 154 del 1985, nella quale la Corte costituzionale fa discendere l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, fra l'altro, dalla posizione di garanzia del Parlamento e, in particolare, la tesi secondo la quale il principio della sovranità popolare qualificante l'ordinamento democratico della Costituzione repubblicana ed elemento essenziale della legittimazione del sistema politico non giustifica per ciò stesso l'esenzione degli atti delle Camere da qualsiasi forma di controllo, vedi: S. M. CICCONE, *Insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, n. 6, pp. 1411-1444; G. DE LEO, *Insindacabilità dei regolamenti parlamentari da parte della Corte costituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1989, n. 1, pp. 17-23; F. ESPOSITO, *Ancora sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari e sulla tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere*, in *Consiglio di Stato*, 1985, n. 8-9, pp. 1467-1472; R. IANNOTTA, *Osservazioni a Corte costituzionale 23 Maggio 1985*, in *Foro amministrativo*, 1985, n. 9, pp. 1576-1577; N. OCCHIOCUPO, "Sovranità" delle Camere e "diniego di giustizia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Diritto processuale amministrativo*, 1986, n. 2, pp. 245-269; P. STANCATI, *Sulla estensione e sui limiti del regime di autonomia dei Consigli regionali. Considerazioni costruttive. In margine al conflitto di attribuzione risolto con la sentenza n. 209 del 1994 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società*, 1995, n. 1, pp. 63-141.

sempre fatto dal giudice costituzionale, occorre porre in relazione il regime e il trattamento di un organo col livello al quale le funzioni dell'organo vengono esercitate e con la forza operativa degli atti da esso posti in essere. Le coordinate del regime dell'indipendenza dei Consigli regionali devono trovare, quindi, collocazione all'interno dell'ordinamento regionale; viceversa, tutte le questioni concernenti l'indipendenza dei Consigli regionali nei confronti di organi statali confluiscono e si risolvono nel più ampio quadro dell'assetto dei rapporti fra lo Stato e le Regioni ⁽¹⁵⁾.

3. *Il controllo della Corte costituzionale sui regolamenti interni consiliari*

Per sciogliere il problema del controllo di legittimità costituzionale dei regolamenti interni da parte della Corte costituzionale, occorre verificare se questi possano essere ricondotti fra gli atti aventi forza di legge *ex art. 134* della Costituzione ⁽¹⁶⁾.

Al riguardo la giurisprudenza della Corte non è senz'altro chiarificatrice: con la sent. n. 14 del 1965, nell'ammettere il ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dallo Stato nei confronti del Friuli-Venezia Giulia in merito ad alcune norme contenute nel regolamento del Consiglio regionale, emanato sulla base dell'art. 21 dello statuto speciale, la Corte costituzionale ha ritenuto che il Consiglio regionale abbia indubbiamente competenza esclusiva ad emanare il proprio regolamento, ma il relativo potere è circoscritto nei limiti formali e sostanziali ricavabili dallo statuto e dalla Costituzione; l'inosservanza di tali limiti si risolve sempre in un vizio di incompetenza dell'atto e comporta inevitabilmente l'invasione della competenza dello Stato, che del "potere costituente è l'unico titolare" e, come tale, è legittimato ad agire per la risoluzione dell'insorto conflitto di attribuzione.

(15) S. BARTOLE, *La "posizione" rispettiva dei Consigli regionali e delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, pp. 2565-2591.

(16) G. BERTI, *Il regolamento come atto normativo regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, n. 1 pp. 136-192.

zione. Le argomentazioni portate dal giudice costituzionale suscitarono forti perplessità, inducendo la dottrina ad evidenziare come l'estensione ai conflitti di attribuzione della coincidenza fra vizi di legittimità costituzionale e vizi d'incompetenza, implicherebbe la risoluzione di ogni illegittimità costituzionale in un conflitto di attribuzioni o viceversa, venendo meno, sotto l'aspetto dei vizi rilevabili nei due tipi di giudizio, la distinzione fra le due competenze della Corte costituzionale; la differenza seguirebbe ad avere rilevanza ai soli fini della diversa natura che devono presentare gli atti suscettibili di formare oggetto dei rispettivi giudizi ⁽¹⁷⁾. La Corte costituzionale, invece, avrebbe dovuto esaminare se le norme dei regolamenti dei Consigli regionali potevano costituire oggetto di un conflitto di attribuzioni sotto il duplice profilo della natura delle norme e dell'idoneità delle medesime a concretare un'invasione dell'altrui sfera di competenza costituzionalmente garantita ⁽¹⁸⁾.

Dal ragionamento compiuto, la Corte sembrava sostenere che il regolamento consiliare non dovesse essere ricondotto negli atti aventi forza di legge, rendendo così ammissibile il conflitto di attribuzioni; tuttavia, l'assimilazione tra i due tipi di vizi ha fatto sì che il regolamento venisse trattato alla stregua delle leggi regionali impugnate ex art. 127 Cost.. Di conseguenza, la tesi volta a riconoscere ai regolamenti il carattere di atto avente forza di legge avrebbe trovato, in questa pronuncia, più conferme sostanziali, che una smentita formale ⁽¹⁹⁾.

Alcuni anni più tardi, con la sent. n. 18 del 1970, la Corte co-

(17) L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 145-153; I. FASO, *Osservazioni sul conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione sotto il profilo della idoneità e dei vizi degli atti regionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1965, n. 4, pp. 950-978; A. PACE, *In tema di regolamenti interni dei Consigli regionali trattati come leggi. (Riflessioni su un "suggerimento" della Corte costituzionale)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, n. 1, pp. 161-171; S. TRAVERSA, *Sulla sindacabilità dei regolamenti dei Consigli regionali in sede di conflitto di attribuzioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 153-162.

(18) I. FASO, *op. cit.*, p. 972 ss.; S. P. PANUNZIO, *Regolamenti consiliari e tutela giurisdizionale dei dipendenti dei Consigli regionali e provinciali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, n. 4, pp. 501-511; S. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 160.

(19) L. ELIA, *op. cit.*, p. 149; S. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 162.

stituzionale è tornata sui propri passi, pronunciandosi per l'inammissibilità, a norma degli artt. 134 Cost. e 39 della L. n. 87/53, del conflitto di attribuzioni proposto dallo Stato in relazione ad una disposizione del regolamento del Consiglio regionale della Sardegna. La Corte ha ritenuto di dover spiegare il diverso modo di procedere rispetto alla sent. n. 14/65 evidenziando come nel regolamento della Regione Friuli-Venezia Giulia fosse stato ravvisato l'esercizio di una competenza sottratta alla Regione sia perché il regolamento disponeva diversamente dalla normativa contenuta nello statuto adottato con legge costituzionale e, quindi, non modificabile dalla Regione, sia perché il regolamento medesimo incideva su materie, come la tutela delle minoranze linguistiche o la disponibilità della forza pubblica, non rientranti a loro volta in alcuna delle competenze regionali. Nel caso di specie, invece, la materia oggetto delle modifiche introdotte dal regolamento consiliare è di competenza della Regione, sebbene questa sia stata esplicita in violazione di determinate norme statutarie ed in particolare di quelle che presiedono alla ripartizione della competenza, non tanto tra organi diversi della Regione, quanto tra diverse forme di esercizio da parte del medesimo organo.

La Corte costituzionale, però, è andata oltre affermando che, quando un Consiglio regionale dà veste regolamentare a norme che, per il loro oggetto, dovrebbero avere forma legislativa, al fine di sottrarle ai controlli costituzionalmente stabiliti per le leggi regionali, occorre tener conto del fatto che, nel sistema monocamerale caratterizzante le Regioni, le deliberazioni che approvano i regolamenti consiliari sono analoghe, salvo per il nome e per la maggioranza richiesta, alle deliberazioni legislative dei Consigli regionali, che formano oggetto dell'impugnativa statale preventiva rispetto alla loro promulgazione. Pertanto, in questa ipotesi, la Corte costituzionale ha ritenuto che non sarebbe esclusa la possibilità di impugnare la delibera consiliare entro i termini prescritti per ricorrere contro le leggi regionali.

Sebbene una parte della dottrina ⁽²⁰⁾ sostanzialmente concor-

(20) G. LA BARBERA, *op. cit.*, p. 256 ss.

dasse con la posizione assunta dalla Corte costituzionale, altri ritennero opportuno verificare se così dicendo la Corte avesse inteso accogliere realmente la tesi dottrinale secondo la quale i regolamenti consiliari avrebbero forza di legge. Taluni ⁽²¹⁾ esclusero decisamente tale possibilità: in primo luogo, la Corte avrebbe evitato di condizionare la validità della tesi all'esistenza di un sistema monocamerale per non incorrere nella preclusione della possibilità di estenderne la portata ai regolamenti delle Camere. A ciò si aggiunga che il riferimento alla provenienza dallo stesso organo e al procedimento con il quale lo si pone in essere, proprio perché non è in grado di risolvere il problema della forza di legge dei regolamenti interni, mostra come la Corte non volesse in alcun modo risolvere una questione teorico-dogmatica ampiamente dibattuta, ma semplicemente por termine ad un problema pratico considerando il regolamento interno consiliare che invade una materia riservata alla legge regionale come un atto in frode alla Costituzione e riservando ad esso il medesimo trattamento a cui sarebbe stata sottoposta la normativa qualora fosse stata utilizzata correttamente la forma della legge regionale: non, quindi, regolamenti consiliari quali atti con forza di legge, ma regolamenti consiliari trattati come leggi ⁽²²⁾.

Con la sent. n. 288 del 1987, la Corte è giunta ad affermare che il regolamento del Consiglio provinciale di Trento non può essere oggetto del sindacato di legittimità costituzionale, senza porre comunque chiarezza in ordine a se i regolamenti consiliari vadano fatti rientrare fra gli atti aventi forza di legge. Al riguardo, la Corte ha ritenuto, innanzitutto, di non potersi rifare alla precedente giurisprudenza in materia per due ordini di motivi: con la sent. n. 14/65, in sede di conflitto di attribuzione, aveva sottoposto le norme contenute nel regolamento consiliare ad un sindacato analogo a quello di legittimità costituzionale sostenendo che, quando l'impugnazione è promossa dallo Stato, gli atti regionali possano essere censurati anche per vizi di legittimità sostanziale in quanto, comunque, eccedenti la competenza

(21) G. FABERI, *Osservazioni a Corte costituzionale sent. n. 18/70*, in *Foro amministrativo*, 1970, n. 1 pp. 87-91; A. PACE, *op. cit.*, p. 164 ss.

(22) A. PACE, *op. cit.*, p. 166.

regionale; mentre, con la sent. n. 18/70, era stata prospettata soltanto una sorta di sindacato sanzionatorio per un'ipotesi di *fraus constitutionis* in riferimento ai rapporti fra Stato e Regione e non anche avuto riguardo al regime giuridico del regolamento.

Il giudice costituzionale ha ritenuto, altresì, che non possano essere tratte indicazioni né univoche, né in ogni caso favorevoli dalla sent. n. 154/85 con la quale è stata negata la sindacabilità *ex art. 134*, prima parte Cost., dei regolamenti parlamentari. A dire della Corte, potendo istituire una comparazione, malgrado le differenze, fra regolamenti parlamentari e regolamenti consiliari, "occorrerebbe rilevare che il minor rilievo normativo che questi ultimi rivestono è ulteriore elemento idoneo a contrastare la postulata estensione del sindacato costituzionale, mentre il minor grado di autonomia che essi esprimono è elemento per sé non sufficiente a giustificare l'estensione medesima" ⁽²³⁾.

Anche tale pronuncia è stata oggetto di critica da parte della dottrina ⁽²⁴⁾: con la sent. n. 154/85, la Corte costituzionale aveva escluso la sindacabilità dei regolamenti parlamentari ⁽²⁵⁾ perché non

(23) La Corte costituzionale ha sostenuto, inoltre, che il sindacato costituzionale non possa estendersi che a fattori normativi i quali abbiano un ruolo essenziale nella produzione dell'ordinamento; secondo la Corte, i regolamenti consiliari ne sarebbero privi, non essendo indici di tale essenzialità di ruolo né la competenza normativa, peraltro a oggetto limitato e non sempre a essi interamente riservato, né la connessa funzione che essi assolvono, né il tipo di procedimento, pur rinforzato rispetto a quello legislativo dalla maggioranza qualificata. Al riguardo possiamo osservare, però, che se i predetti indici non sono sicuri per affermare la forza di legge dei regolamenti consiliari, non sono neppure tali da portare ad escludere la forza di legge, dal momento che l'essenzialità del ruolo nella produzione dell'ordinamento non è decisiva quanto, invece, la posizione dell'atto e la sua efficacia nel sistema delle fonti. In tal senso, vedi: S. P. PANUNZIO, *op. cit.*, p. 506 ss.

(24) S. BARTOLE, *L'autodichia del Consiglio provinciale: e la garanzia dei diritti dei privati?*, in *Le Regioni*, 1988, n. 1, pp. 158-175; S. P. PANUNZIO, *op. cit.*, p. 503 ss.

(25) Per quanto riguarda l'ampio dibattito svoltosi sul tema della sindacabilità o meno dei regolamenti parlamentari da parte della Corte costituzionale nel giudizio di legittimità costituzionale, vedi: M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955, p. 86 ss.; S. M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germania Federale, Italia)*, Padova, Cedam, 1979, p. 136 ss.; G. DE LEO, *op. cit.*, p. 19 ss.; G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 449 ss.; S. GALEOTTI, *Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, n. 6, pp. 1111-1130; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una zona franca nella giu-*

ricompresi nella previsione di cui all'art. 134 Cost. ed a causa della peculiare posizione del Parlamento in quanto espressione immediata della sovranità popolare nel sistema organizzativo dello Stato che ne postulerebbe una posizione di indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere. Stabilito dunque che i regolamenti parlamentari non soggiacciono al sindacato di costituzionalità, lo si poteva ben escludere anche per i regolamenti consiliari. La Corte ha però voluto prendere anche le distanze dalle argomentazioni adoperate nella sent. n. 154/85: difatti, in quell'occasione il principale argomento per supportare l'esclusione era la peculiare indipendenza delle Camere; venendo meno questa, nel caso dei regolamenti consiliari, vista la diversa posizione dei Consigli regionali rispetto alle Camere argomentata dalla Corte, veniva meno anche il principale ostacolo ad affermare la sottoponibilità dei regolamenti consiliari al giudizio di costituzionalità.²⁶ per questa ragione nella sentenza viene sostenuto il minor rilievo normativo dei regolamenti consiliari quale motivo di esclusione dell'estensione del sindacato costituzionale.

La dottrina prevalente, in tema di controllo della legittimità

stizia costituzionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, n. 8, pp. 1774-1795; A. GIANNINI, *Sulla natura e sul sindacato dei regolamenti parlamentari*, in *Il diritto dell'economia*, 1958, n. 10, pp. 1395-1410; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, n. 2, pp. 424-468; *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, n. 6, pp. 1208-1221; A. MANZELLA, *Commento all'art. 64*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1986, pp. 1-61; M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 175 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 1306-1398; S. P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, n. 2, pp. 256-323; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, Edizioni de Il foro italiano, 1981, p. 635 ss.; S. PRISCO, *Sui regolamenti parlamentari come "atti aventi forza di legge"*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1980, n. 2, pp. 406-440; M. RAVERAIRA, *Le norme dei regolamenti parlamentari come "oggetto" e come "parametro" nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, n. 8, p. 1849-1873; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1992, p. 196 ss. (26) S. P. PANUNZIO, *op. cit.*, p. 504 ss.

costituzionale dei regolamenti interni consiliari, ritiene che il sistema di controllo sugli atti regionali fornisca argomenti contrari alla tesi della sottoponibilità dei regolamenti consiliari alla Corte costituzionale in sede di giudizio sulle controversie di legittimità costituzionale ed alla loro riconducibilità fra gli atti aventi forza di legge ⁽²⁷⁾. Dall'art. 127 Cost. si ricava che la legge sottoposta al controllo è la legge formale e cioè l'atto approvato dal Consiglio regionale con il procedimento di formazione proprio della legge. Inoltre, la legge promulgata dal Presidente della Giunta è quella formale, sia perché l'art. 121, IV co., della Costituzione, così come è stato riformato dalla L. cost. n. 1/99, distingue la promulgazione della legge regionale dall'emanazione dei regolamenti, sia perché i regolamenti interni consiliari non possono parificarsi a quelli emanati nell'esercizio della potestà regolamentare un tempo riservata dall'originario art. 121, II co., Cost. al Consiglio regionale, sia perché nessuna disposizione statale o regionale conferisce al Presidente della Giunta il potere di promulgarli.

Si deve aggiungere che, dal combinato disposto degli artt. 134, I co., e 127 Cost., è dato ricavare una precisa norma di esclusione secondo la quale, dovendosi restringere il significato del termine legge in esso contenuto alla legge in senso formale, questa soltanto può essere oggetto del sindacato della Corte costituzionale, dal momento che qualora i regolamenti consiliari rientrassero tra gli atti della Regione aventi forza di legge, la Costituzione stessa avrebbe dettato le modalità per la loro sotto-

(27) U. DE SIERVO, *Il Consiglio regionale*, in AA.VV., *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 61-190; T. MARTINES, *op. cit.*, p. 132 ss. Per la tesi contraria, ovvero considerando che i regolamenti parlamentari, in quanto direttamente esecutivi della Costituzione, sono dotati di efficacia esterna e vengono a rivestire una posizione analoga a quella della legge del Parlamento e, quindi, dalla equiparabilità ai medesimi di quelli regionali, si dovrebbe giungere alla conclusione che anche questi sono da mettere sullo stesso piano delle leggi regionali, ovvero sarebbero atti aventi forza di legge, vedi: C. MORTATI, *op. cit.*, p. 964; A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, p. 639 ss. Altri ipotizzano che dalla struttura monocamerale del Consiglio regionale si possa argomentare che la mancanza della forma legislativa non sia necessariamente preclusiva ai fini del sindacato della Corte sui regolamenti interni dei Consigli: A. D'ATENA, *Statuti regionali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, pp. 1-10.

posizione alla Corte in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale ⁽²⁸⁾; osservazione quest'ultima che trova conferma anche nel testo, approvato a maggioranza assoluta in seconda votazione, della legge costituzionale di riforma del titolo V della Costituzione, dove si contempla il ricorso in via d'azione da parte del Governo soltanto per le leggi regionali che eccedano la competenza della Regione, mentre a quest'ultima è riconosciuta la possibilità di promuovere la questione di legittimità costituzionale quanto ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato leda la sua sfera di competenza.

Secondo alcune riflessioni ⁽²⁹⁾ soltanto l'introduzione nell'ordinamento di una specifica norma costituzionale potrebbe consentire l'impugnativa diretta da parte dello Stato dei regolamenti interni consiliari dinanzi alla Corte. Dobbiamo osservare, però, che una siffatta previsione, rispetto al testo originario dell'art. 127 Cost., avrebbe introdotto un elemento di contraddittorietà all'interno del sistema: difatti, sarebbe stato in contrasto con il principio secondo il quale il Governo non può esercitare attività di controllo su un atto espressione dell'autonomia delle forze politiche consiliari.

Queste stesse argomentazioni portano a ritenere che non sia possibile estendere ai regolamenti dei Consigli regionali neppure l'osservazione compiuta per i regolamenti parlamentari da una parte della dottrina ⁽³⁰⁾ secondo la quale il silenzio serbato dalla Costituzione sul ruolo del giudice costituzionale in materia di sindacabilità dei regolamenti parlamentari non discenderebbe da una scelta di principio volta ad escludere la possibilità di controllo sugli *interna corporis*, ma dalla mancata formalizzazione degli effetti del regolamento parlamentare: in buona sostanza, in sede costituente non vi sarebbe stata la percezione della legittimazione di cui l'atto avrebbe goduto, per cui anche la determinazione delle modalità di intervento del giudice costituzionale sarebbero state lasciate ai successivi sviluppi della forma di governo; di conseguenza, la Corte costituzionale potrebbe perveni-

(28) T. MARTINES, *op. cit.*, p. 135 ss.

(29) G. FABERI, *op. cit.*, p. 90 ss.

(30) M. MANETTI, *op. cit.*, p. 158 ss.

re ad un mutamento radicale del proprio atteggiamento in ragione dell'evolversi dello *status quo* ⁽³¹⁾. La possibilità di evoluzione verso il controllo di legittimità costituzionale anche sui regolamenti interni consiliari sarebbe pur sempre ostacolata dal fatto di non poter ammettere l'ingerenza del Governo su un atto espressione dell'autonomia delle forze politiche consiliari; mentre nella prospettiva dell'art. 127 Cost. riformato, pur venendo meno il controllo preventivo del Governo, rimane comunque la lettera della previsione secondo la quale non è contemplato il ricorso in via d'azione da parte del Governo per atti diversi dalla legge regionale.

4. *Le norme dei regolamenti interni consiliari quali parametri di legittimità*

Ampiamente dibattuto è stato il problema se le norme dei regolamenti interni dei Consigli regionali possano almeno costituire il parametro per i giudizi di legittimità costituzionale delle leggi regionali.

Relativamente ai regolamenti parlamentari, in un primo momento, con la sent. n. 3 del 1957, la Corte costituzionale aveva affermato la propria competenza a sindacare la regolarità del procedimento legislativo avendo riguardo anche al rispetto delle norme del regolamento parlamentare. Tuttavia, con la ben nota sent. n. 9 del 1959 ⁽³²⁾, il giudice costituzionale non ha confer-

(31) Secondo una parte della dottrina, la Corte avrebbe avviato una verifica critica che non appare conclusa sull'idea, consolidatasi nel tempo ed a partire dalla sent. n. 59 del 1959, che esista una sfera di applicazione ed interpretazione dei regolamenti riservata alle Camere. In particolare, in tema di immunità parlamentare, il giudice costituzionale ha rivendicato un controllo sui vizi *in procedendo* e sulla valutazione operata dalle Camere sulla sussistenza del nesso funzionale; inoltre, in altre vicende, è giunto a conoscere e interpretare direttamente i dati acquisiti attraverso le presidenze delle Camere, non fermandosi all'interpretazione data da queste, ma considerando i regolamenti interni in materia di previdenza dei parlamentari come fonti di diritto, capaci di introdurre un regime speciale di natura pubblicistica. In tal senso, vedi: M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1999, p. 246 ss.

(32) G. AMATO, *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, pp. 855-885;

mato la precedente posizione, negando che il controllo di legittimità possa estendersi alla verifica dell'osservanza delle norme regolamentari integrative del procedimento legislativo, cui l'art. 72 Cost. rinvia. La Corte ha ritenuto che la violazione delle norme regolamentari non possa essere considerata come violazione indiretta della Costituzione poiché questa, deferendo al regolamento una parte della disciplina del procedimento legislativo, non ha posto una norma in bianco, tale da far rivestire alle norme regolamentari il valore di norme costituzionali e, quindi, di norme assumibili a parametro di costituzionalità⁽³³⁾.

La conseguenza logica è che le norme regolamentari che disciplinano il procedimento legislativo possono essere disattese in singoli casi senza dar luogo ad una questione di legittimità costituzionale e, quindi, limitandone gli effetti all'interno del Parlamento⁽³⁴⁾ ovvero, la sola violazione del regolamento non ha rilevanza dinanzi al giudice costituzionale, mentre quest'ultimo può sindacare le violazioni della Costituzione sia nel caso in cui nel violare la Costituzione le Camere abbiano leso anche il proprio regolamento, sia nell'ipotesi in cui abbiano violato la Costituzione conformandosi ad una previsione regolamentare contrastante con la Costituzione. In tale ultimo caso la pronuncia della Corte che dichiara l'incostituzionalità della legge si risolve in una censura indiretta della norma regolamentare, senza che però ne venga determinata la caducazione.

La Corte costituzionale ha avuto modo di affrontare la questione per i regolamenti interni consiliari una volta soltanto, con la sent. n. 40 del 1960. In quell'occasione, la provincia autonoma-

P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 240-249; F. COSENTINO, M. D'ANTONIO, V. GUELI, S. TOSI, *La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, n. 4, pp. 112-146; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 622-634; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Note sul sindacato giurisdizionale degli atti del Parlamento nei paesi anglosassoni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, n. 1, pp. 218-236.

(33) M. L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, pp. 180 ss.; M. SICLARI, *Le "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità*, Padova, Cedam, 1992, p. 67 ss.

(34) P. GIOCOLI NACCI, *Norme interposte e giudizio di costituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, n. 10, pp. 1875-1895; M. MIDIRI, *op. cit.*, p. 244 ss.

ma di Bolzano propose il ricorso avverso una legge del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige ritenendo che, nell'approvazione della legge impugnata, fossero state violate alcune disposizioni del regolamento dell'Assemblea regionale. Pur non pronunciandosi espressamente sul "valore costituzionale" dei regolamenti delle Assemblee regionali e all'indomani della sent. n. 9/59, la Corte ha utilizzato come parametro interposto le disposizioni del regolamento del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige; difatti, si è sostenuto che si doveva verificare se la legge impugnata fosse stata approvata con regolare votazione in un'Assemblea legalmente composta, riscontrando se fossero state osservate le disposizioni del regolamento interno del Consiglio regionale che, peraltro, riproducevano i principi posti dagli artt. 64, III co. e 72, I co. della Costituzione.

Per quanto riguarda la dottrina⁽³⁵⁾, questa è sostanzialmente d'accordo nel ritenere che nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale non possa venire in rilievo altro che il comportamento del Consiglio più o meno aderente alla disciplina costituzionale o statutaria senza che il problema muti se il comportamento è stato più o meno conforme al regolamento. In generale, la Corte costituzionale, quando si trovi in casi di violazioni indirette della Costituzione, prima di pronunciare l'incostituzionalità della norma oggetto del giudizio deve verificare la legittimità della norma interposta⁽³⁶⁾. Abbiamo evidenziato, però, come il fondamento della potestà regolamentare sia da individuare nella posizione di indipendenza dei Consigli regionali: questa è la ragione principale che vale ad escludere la sindacabilità delle norme regolamentari e di conseguenza anche il loro controllo in via indiretta, altrimenti si consentirebbe al giudice costituzionale di inserirsi nei processi di interazione fra le diverse forze politiche.

Ciò dicasi, allora, anche nel caso in cui sia lo statuto regio-

(35) C. CAMILLI, *Gli Statuti regionali. Commento allo statuto della Regione Umbria*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 183; M. CARLI, *op. cit.*, p. 83; U. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 96. Per la tesi contraria: F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, Utet, 1991, p. 66; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in G. AMATO E A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 117-221.

(36) S. M. CICCONE, *op. cit.*, p. 171.

nale a rinviare al regolamento interno per la disciplina di un determinato procedimento: la riserva di regolamento interno è da intendere come uno strumento per rendere elastica la disciplina statutaria in quel settore; nell'ambito della discrezionalità lasciata dalla norma statutaria o costituzionale è irrilevante il rispetto o meno della norma regolamentare o la sua stessa esistenza scritta mentre, oltre quei limiti, vi è pur sempre la lesione della fonte statutaria o costituzionale. Peraltro, è stato osservato come il regolamento interno sia generalmente formalizzato in un determinato testo, ma sia l'esperienza parlamentare che quella delle Assemblee regionali mostrano come spesso venga disatteso senza essere formalmente modificato, a conferma della funzione di garanzia delle forze politiche, propria del regolamento interno; perciò, l'assunzione a parametro di costituzionalità dell'osservanza dei regolamenti interni anche nei casi in cui non riproducano norme costituzionali o statutarie significherebbe, per un verso, poter porre in forse la legittimità della maggior parte delle deliberazioni e, per un altro, scendere a sindacare anche le scelte interpretative del Presidente dell'Assemblea o di quest'ultima⁽³⁷⁾.

Il regolamento interno, come tutti gli atti regionali non legislativi e non aventi forza di legge, potrà costituire, quindi, soltanto l'oggetto del giudizio nel conflitto di attribuzione⁽³⁸⁾; così anche nel caso in cui esso, illegittimamente, disciplini materie che dovrebbero invece essere regolate con legge regionale: in quest'ultima ipotesi, infatti, vi sarebbe al momento la lesione del potere di controllo statale previsto *ex art.* 127 Cost.⁽³⁹⁾; mentre nella prospettiva del testo riformato si consentirebbe alla Regione di determinare, in virtù della scelta della fonte, l'ampiezza del giudizio esercitabile dalla Corte costituzionale.

(37) U. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 95; G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in AA.VV., *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 315-364.

(38) V. ONIDA, *Regolamenti regionali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1991, pp. 1-8.

(39) M. CARLI, *op. cit.*, p. 84; U. DE SIERVO, *op. cit.*, pp. 96.

5. *Il rapporto fra regolamenti consiliari e leggi regionali*

Il rapporto fra i regolamenti consiliari e le leggi regionali deve essere ricavato dalla *ratio* che determina il riconoscimento del potere regolamentare.

Abbiamo evidenziato come i regolamenti consiliari interni siano la fondamentale espressione della posizione di indipendenza e di autonomia costituzionalmente riconosciuta ai Consigli regionali ⁽⁴⁰⁾, attraverso la previsione di una disciplina non formalizzata e non formalizzabile allo scopo di permettere l'esplicazione dell'autonomia delle forze politiche ⁽⁴¹⁾.

Ecco che allora, contrariamente a quanto ritiene una parte della dottrina ⁽⁴²⁾ non è la specialità della maggioranza assoluta, richiesta per l'approvazione del regolamento interno come garanzia per le minoranze, o meglio ancora come garanzia di stabilità per tutte le forze politiche rispetto al verificarsi di possibili maggioranze casuali, a fondare la riserva di regolamento. Difatti, una legge regionale approvativa del regolamento deliberata a maggioranza assoluta potrebbe formalmente garantire le medesime finalità, tuttavia determinerebbe un sostanziale mutamento del tipo di disciplina formalizzandola e rendendola suscettibile di una minore flessibilità in sede di interpretazione da parte del Presidente e dell'Aula riducendo, perciò, l'adattabilità delle norme regolamentari alle necessità del caso ⁽⁴³⁾.

È anche sotto questo punto di vista che appare superata la tesi

(40) S. FOIS, *op. cit.*, p. 1161 ss.

(41) M. MANETTI, *op. cit.*, p. 139; tesi riferita dall'Autrice essenzialmente alle assemblee parlamentari.

(42) S. FOIS, *op. cit.*, p. 1176 ss.; E. GIZZI, *op. cit.*, p. 128; T. MARTINES, *op. cit.*, p. 67; L. PALADIN, *op. cit.*, p. 312 ss.; M. TRAMPUS, *Appunti sui regolamenti interni dei Consigli regionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1969, n. 1, pp. 378-424.

(43) Nel giudizio che ha portato alla sent. n. 87/98, la Regione Umbria ha sostenuto che l'opzione per la forma di legge consentirebbe una maggiore stabilità dell'atto a garanzia delle minoranze, arginando perciò la possibilità che la flessibilità regolamentare possa manifestarsi anche in assenza di accordi unanimi o quantomeno non contestati; problema quest'ultimo che sussiste ma che, per quanto abbiamo detto in chiusura del § n. 3, non è risolvibile in via di mera interpretazione neppure alla luce dell'art. 127 Cost. così come è stato riformato.

(⁴⁴) oramai datata, secondo la quale, mentre per le Camere la riserva di regolamento mirerebbe ad evitare un'invasione da parte della legge ordinaria, alla cui formazione concorrono in egual misura le due Camere, cosicché l'una avrebbe modo di influire sulla regolamentazione dell'attività dell'altra qualora si consentisse alla legge di disciplinare le attività interne di ciascuna Camera, lo stesso ragionamento non varrebbe per i regolamenti consiliari. Difatti, se per i regolamenti parlamentari può essere avanzata anche l'argomentazione sopra riferita, ciò non esclude, comunque, che i regolamenti tanto parlamentari che consiliari siano mezzi di disciplina dei rapporti tra le forze politiche e, quindi, garanti dell'autonomia delle medesime.

Se dunque il riconoscimento della potestà regolamentare - desumibile dall'intero sistema delle prescrizioni costituzionali relative alle Regioni come enti politicamente autonomi - è funzionale allo svolgimento delle attività proprie dei Consigli regionali, le materie oggetto di disciplina regolamentare sono coperte da una riserva costituzionale implicita ed esplicitata dagli Statuti, per cui la legge regionale o altra fonte non possono sostituirsi alla normativa regolamentare (⁴⁵). Inoltre, tali regolamenti incontrano i soli limiti derivanti dalle norme della Costituzione o dai singoli statuti regionali e questi ultimi non possono contenere una normativa particolareggiata e, comunque, tale da ridurre i regolamenti interni a meri regolamenti esecutivi; difatti, i regolamenti interni si pongono quali atti di autonomia e di esecuzione della Costituzione, ma non dello statuto (⁴⁶). Potremmo quindi ritenere che i regolamenti interni consiliari, in quanto espressione della posizione di indipendenza e di autonomia dei Consigli regionali, abbiano un contenuto minimo garantito dallo stesso principio che fonda la potestà regolamentare mentre, al di là della necessità di preservare la posizione di indipendenza di tali organi, è lasciata la possibilità allo statuto, *ex art. 123 Cost.*, quale strumento attraverso il quale devono essere determinati i principi fondamentali di organizzazio-

(44) S. TRAVERSA, *op. cit.*, p. 704 ss.

(45) T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 59.

(46) A. CONTENTI, *op. cit.*, p. 46; G. LA BARBERA, *op. cit.*, p. 253 ss.

ne e funzionamento dell'ente regionale, di stabilire eventuali ulteriori riserve di regolamento interno, ogniqualvolta venga valutata l'opportunità di lasciare margini di elasticità in determinati settori ove si reputi di consentire la libera interazione fra le diverse forze politiche. Ciò non significa, per quanto diremo, un'assoluta discrezionalità del Consiglio regionale nel fissare i confini fra legge regionale e regolamento interno e, comunque, vi è pur sempre la competenza del giudice costituzionale a verificare la legittimità della ripartizione.

Quindi i regolamenti si pongono rispetto alle leggi come fonti a competenza separata i cui confini sono segnati dalle nozioni, connotate da margini di indeterminatezza, di organizzazione e funzionamento interno dei Consigli ⁽⁴⁷⁾. Discutibile è invece la tesi ⁽⁴⁸⁾ secondo la quale fra regolamenti interni consiliari e leggi regionali vi sarebbe una mera riserva procedimentale che impedisce ad una legge regionale di modificare una norma del regolamento, mentre per quanto attiene alla riserva sostanziale l'unico giudice della sua estensione sarebbe il Consiglio, posto che l'autonomia organizzatoria e funzionale dei Consigli riaffermata dagli statuti sarebbe rivolta non già nei confronti degli altri organi della Regione o del potere legislativo dello stesso Consiglio, bensì nei confronti dello Stato.

Parimenti non condivisibile è la tesi ⁽⁴⁹⁾ di quanti ritengono che il regolamento interno rivesta il carattere di una primogenitura normativa dell'organo rappresentativo, del frutto primo cioè della capacità normativa che il Consiglio regionale ha e che si manifesta in atti ai quali, ove non sia attribuita espressamente la qualificazione di legge, deve riconoscersi la natura di regolamento; per cui, tra legge e regolamento non si porrebbe una ripartizione di competenza, ma il regolamento costituirebbe la funzione normativa e la legge la forma che questa funzione assume ogni qualvolta la Costituzione, lo statuto o la volontà del Consiglio conferisca al prodotto della funzione normativa il rivestimento della legge.

(47) V. ONIDA, *op. cit.*, p. 7.

(48) T. MARTINES, *op. cit.*, p. 126 ss.

(49) G. BERTI, *op. cit.*, p. 173 ss.

Le ultime due teorie suscitano delle perplessità: oltre a quanto abbiamo già riferito a proposito del fondamento del potere regolamentare, occorre tener conto del fatto che dovendo disciplinare l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio regionale, la scelta tra legge e atto non legislativo implica la sottoposizione, nel primo caso e per il momento, al controllo preventivo del Governo rendendo, peraltro, l'atto suscettibile di una sindacabilità piena sotto il profilo della legittimità costituzionale mentre, optando per l'atto non legislativo, si esclude qualsiasi forma di controllo a carattere preventivo da parte dello Stato e si consente l'assoggettabilità al più ridotto giudizio compiuto in sede di conflitto di attribuzione.

Tornando alla sent. n. 87/98, benché assolutamente inconferente il richiamo alla violazione dell'interesse nazionale da parte del Governo ⁽⁵⁰⁾, il riferimento alla violazione del principio dell'autonomia consiliare desunto dall'art. 121 Cost. e dall'art. 44 dello statuto era corretto, ancorché debole e non supportato adeguatamente. L'interpretazione strettamente letterale fatta dalla Corte costituzionale degli artt. 23 e 34 della L. n. 87/53, peraltro non riscontrabile nella precedente giurisprudenza costituzionale, non è indice di un corretto modo di agire della Corte costituzionale, contrariamente a quanto è stato ritenuto da taluni ⁽⁵¹⁾, ma della volontà di non affrontare, ancora una volta, il problema dell'inquadramento dei regolamenti interni consiliari in particolare e di quelli parlamentari di riflesso.

La Corte, alla richiesta di pronunciarsi sul problema del significato delle parole "regolamento interno" contenute nell'art. 44 dello Statuto, ovvero di verificare se si allude meramente al contenuto dell'atto o anche ad un procedimento distinto da quello legislativo, esclude la seconda ipotesi ritenendo che il predetto articolo nulla disponga in relazione alla natura e alla forma dell'atto regolamentare. Così facendo, però, il giudice costituzionale rinnega tutti quei contenuti che i principi costituzio-

(50) R. TOSI, *Sulla forma del regolamento consiliare: una declaratoria di inammissibilità con motivazione di infondatezza*, in *Le Regioni*, 1998, n. 5, p. 1366-1370.

(51) M. SICLARI, *Sull'approvazione con legge regionale del regolamento consiliare dell'Umbria*, in *Giurisprudenza italiana*, 1999, n. 2, p. 235-237.

nali, impliciti ed espressi, e la tradizione riconoscono ai regolamenti interni ⁽⁵²⁾. Inoltre, il Consiglio regionale diverrebbe libero di scegliere la veste ed il regime degli atti che disciplinano i procedimenti consiliari, con tutte le conseguenze che abbiamo già esaminato.

(52) R. TOSI, *op. cit.*, p. 1369.