

I REGOLAMENTI CONSILIARI TRA NORMA INTERNA E FONTE DEL DIRITTO

di *Guido Meloni*

SOMMARIO: 1. Il regolamento consiliare come fonte atipica del diritto. – 2. Il fondamento del regolamento consiliare alla luce del nuovo titolo V della costituzione. – 3. La problematica individuazione di una riserva sostanziale per il regolamento consiliare.

1. *Il regolamento consiliare come fonte atipica del diritto.*

La domanda implicita che è posta alla base di questo intervento, se cioè ai regolamenti di autonomia organizzativa e funzionale dei consigli regionali vada riconosciuta la natura di norme interne, piuttosto che di fonti del diritto, ripropone l'antica questione che, sulla scia del dibattito e delle diverse posizioni espresse nei confronti dei regolamenti parlamentari¹, ha investito anche i regolamenti consiliari delle regioni, registrando anche in questo caso diversità di vedute e orientamenti giurisprudenziali non facilmente riconducibili ad un indirizzo unitario e coerente.

Si tratta, però, per quello che si tenterà di sostenere, di una domanda che ha perso gran parte della sua ragion d'essere, non potendosi oramai non riconoscere ai regolamenti consiliari la natura di fonte del diritto, atta a porre norme che, pur riguardando profili dell'organizzazione e del funzionamento consiliare, non esauriscono la loro portata nel mero ambito interno dell'organo rappresentativo regionale.

Ciò non toglie che, affrontato come falso problema quello della qualificazione della natura delle norme regolamentari, permangano invece non pochi e rilevanti ulteriori aspetti problematici che, nei confronti della fonte così individuata, attengono alla tipizzazione o meno della stessa fonte regolamento consiliare; ai suoi rapporti con le altre fonti dell'ordinamento statale, a partire dalla costituzione, e di quelle degli ordinamenti regionali; alla sottoponibilità al sindacato di legittimità costituzionale e alla conoscibilità da parte del giudice ordinario e amministrativo; alla valenza quale parametro per il riscontro della legittimità degli atti legislativi ed amministrativi adottati dal consiglio regionale.

Si tratta di una pluralità di questioni che, ancora una volta, si ripropongono in stretta connessione con le vicende evolutive e con i problemi ancora aperti che interessano i regolamenti parlamentari² e che stentano a trovare una qualche stabile soluzione che possa rendere ragione della specificità delle norme di autonomia dei consigli regionali anche alla luce delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001.

In ogni caso, come constatato anche di recente³, l'orientamento prevalente espresso già da tempo dagli studiosi nei confronti dei regolamenti consiliari è volto a riconoscere

¹ Si veda, da ultimo, la puntuale ricostruzione offerta da GIANNITI - LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, spec. 28 ss.

² Per una efficace considerazione dei problemi tuttora aperti relativamente ai regolamenti parlamentari, MODUGNO, *In margine al "Corso di diritto parlamentare" di Luigi Gianniti e Nicola Lupo*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2009.

³ SIRIANNI, *I regolamenti delle assemblee regionali*, in *Dir. Soc.*, 2007, in part. 228 ss..

loro il carattere di norme a valenza esterna, in quanto rilevanti sul piano giuridico, in grado di concorrere a determinare l'ordinamento complessivo della regione⁴ e, pur nella vigenza delle originarie norme costituzionali, della stessa forma di governo⁵.

La tesi per così dire "internista"⁶ risulterebbe, pertanto, decisamente minoritaria.

Pur tuttavia, deve rilevarsi come la posizione volta a supportare il carattere interno delle norme regolamentari del consiglio regionale, risultasse ispirata soprattutto dall'esigenza di garantire l'espressione di autonomia del consiglio regionale nei confronti del governo nazionale, stante il previgente sistema di controllo delle leggi regionali.

Nella fattispecie, infatti, la Regione Sardegna aveva adottato la prassi di trasmettere anche i regolamenti consiliari al governo, assoggettandoli così al controllo preventivo tipico delle leggi regionali, con il risultato di comprimere, secondo quanto ritenuto, l'autonomia dell'organo rappresentativo della regione.

Ribadita pertanto la valenza interna dei regolamenti consiliari soprattutto a difesa dell'autonomia dei consigli nei confronti del governo nazionale, non è escluso però il riconoscimento di un possibile e significativo rilievo esterno delle norme regolamentari qualora queste vengano ad incidere sul principio di eguaglianza, sul diritto alla difesa o sulla tutela giurisdizionale di diritti ed interessi. Tanto da ammettere che, proprio in ragione della sua natura di atto con rilevanza esterna, il regolamento consiliare possa essere oggetto di sindacato costituzionale, sia in via di azione che incidentale; di sindacato giurisdizionale da parte del giudice ordinario o di quello amministrativo, nonché di conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale⁷.

A ben vedere, anche la tesi volta a suffragare la valenza di norme interne dei regolamenti consiliari, al fine di garantire l'esercizio dell'autonomia organizzativa e funzionale dell'organo consiliare, non è priva della consapevolezza che le norme di autonomia del consiglio regionale possano assumere anche una rilevante valenza esterna, tanto da essere considerate nella loro qualità di fonti del diritto, equiparate alla stessa legge assoggettabile allo scrutinio di legittimità costituzionale.

È noto, peraltro, come la giurisprudenza costituzionale abbia riconosciuto la natura di fonti a valenza esterna dei regolamenti consiliari, anche se con decisioni che testimoniano della difficoltà di inquadrare i regolamenti nell'ambito del sistema delle fonti. In particolare, se si tratti di fonte primaria e in quanto tale conoscibile dal giudice costituzionale sotto il profilo della legittimità costituzionale, oppure se debba

⁴ Emblematica, al proposito, la posizione di BERTI, *Il regolamento come atto normativo regionale*, in *Riv. trim.dir. pubbl.*, 1973, 136 ss., il quale, partendo dalla considerazione che "le fonti regionali sono in realtà un unicum: nella loro combinazione si intrecciano i caratteri di fondo delle norme primarie e di quelle secondarie" (138), giunge a riconoscere proprio al regolamento consiliare, in quanto "contenga o sia destinato a contenere norme di disciplina, oltre che del funzionamento dell'organo, della produzione di leggi, regolamenti ed atti amministrativi" il carattere proprio di "prototipo della potestà regolamentare della regione" (172), o ancor più "il carattere specialissimo di una primogenitura normativa dell'organo rappresentativo, del frutto primo cioè di quella capacità normativa tout court, che il consiglio ha e che si manifesta in atti, ai quali, ove non sia attribuita espressamente la qualificazione della legge, si deve riconoscere il nome di regolamento." (174).

⁵ È la autorevole osservazione di MARTINES, *I regolamenti dei Consigli regionali*, in *Studi per L. Compagna*, II, Milano, 1980, 117 ss., ora in MARTINES, *Opere*, II, Milano, 2000, 471 ss e, spec. sul punto, 484.

⁶ Che sarebbe rappresentata, emblematicamente, da FOIS nel saggio *Il trattamento dei regolamenti interni dei consigli regionali*, in *Quad. reg.*, 1984, 1153 ss., ma soprattutto 1158 ss. e 1175 ss..

⁷ FOIS, *op. cit.*, 1160 e 1177 s..

ricomprendersi tra le fonti secondarie, rispetto alle quali possa scaturire solo un conflitto di attribuzione per invasione della competenza dello stato.

Con la sentenza n. 14 del 1965 la Corte opta decisamente per la natura dei regolamenti consiliari come atti non aventi forza di legge, ma lo fa sostituendo con il giudizio sul conflitto di attribuzione il giudizio di legittimità costituzionale. Ciò è stato possibile⁸ assimilando in pieno i vizi di legittimità ai vizi di incompetenza. Così che il regolamento consiliare, pure considerato come atto non avente forza di legge, finisce, con l'espedito della assimilazione dei due vizi, con l'essere trattato al medesimo modo delle leggi regionali impugnate *ex art. 127 cost.*⁹.

Il risultato in termini sostanziali è che la Corte, riconoscendo piena rilevanza esterna al regolamento consiliare e pur non spingendosi a riconoscerne la natura di atto avente forza di legge, lo tratta come se lo fosse, seppure attraverso il giudizio sul conflitto di attribuzione.

Tale posizione non sembra neppure sovvertita totalmente dalla sentenza n. 18 del 1970, dove pure si afferma, ritenendo inammissibile un conflitto di attribuzione nei confronti del regolamento del consiglio regionale della Sardegna, che i regolamenti consiliari potrebbero/dovrebbero essere impugnati in via di azione qualora vengano adottati dal consiglio regionale in materia riservata alla legge regionale, col solo fine di evitare il controllo governativo.

Anche in questo caso, però, la Corte compie tale affermazione non affrontando e risolvendo la questione dogmatica dei regolamenti consiliari come atti con forza di legge, bensì sforzandosi di trovare una soluzione pratica – di fronte a comportamenti regionali in frode alla costituzione¹⁰ - limitandosi così a trattare i regolamenti consiliari come leggi¹¹.

Non mancano le perplessità in ordine ad un tale ordine di argomentazioni, che pure – forse più apparentemente che sostanzialmente – avrebbero fatto intravedere un cambio di indirizzo del giudice delle leggi, volto a riconoscere la forza di legge ai regolamenti consiliari.

D'altra parte, alla nuova posizione della Corte ben poteva obiettarsi¹², che comunque la strada del conflitto di attribuzione rimarrebbe la sola idonea a ristabilire il corretto esercizio del potere governativo di controllo nei confronti di un atto cui non si riconosce forza di legge.

Alla discontinuità (che oggi può essere letta in termini per lo più meramente formali) dell'orientamento espresso dalla Corte con le sentenze nn. 14/1965 e 18/1970, segue la decisione n. 288/1987, che esclude invece chiaramente la sindacabilità dei regolamenti consiliari (si trattava del regolamento del consiglio provinciale di Trento) nel giudizio di legittimità costituzionale sollevato in via incidentale dal Consiglio di Stato. Tale soluzione è stata evidentemente influenzata dalla sentenza di poco precedente, n. 154/1985, con la quale era stata esclusa la sindacabilità dei regolamenti parlamentari, sulla base del dato formale che non li vede ricompresi tra gli atti di cui all'art. 134, co.1, cost., e, soprattutto, in ordine alla peculiare posizione del parlamento, espressione

⁸ Come rilevato da ELIA, *Dal conflitto di attribuzioni al conflitto di norme*, in *Giur. cost.*, 1965, 145

⁹ ELIA, *op. cit.*, 149.

¹⁰ PACE, *In tema di regolamenti interni dei Consigli regionali trattati come leggi*, in *Giur. cost.*, 1970, 166; MARTINES, *op. cit.*, 492.

¹¹ PACE, *op. cit.*, 161 ss..

¹² PACE, *op. cit.*, 170 s.

immediata della sovranità popolare che lo pone nella posizione di indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere.

Come è stato da subito notato¹³, la sent. n. 154/1985 costituiva un precedente troppo recente ed “ingombrante” per non condizionare anche la decisione sui regolamenti consiliari. Infatti, sarebbe apparso contraddittorio riconoscere ai regolamenti consiliari la natura di atti con forza di legge, quando questi hanno comunque un indubbio minor rilievo rispetto ai regolamenti parlamentari.

La Corte, in effetti, fonda la sua decisione proprio sul “*minor rilievo normativo*” dei regolamenti consiliari, che escluderebbe il sindacato di costituzionalità sugli stessi.

Anche se, in realtà, il fondamento posto nella sent. n. 154/1985 della “*indipendenza garantita*” del parlamento per la insindacabilità dei regolamenti parlamentari, non trasponibile ai consigli regionali dotati di autonomia¹⁴, avrebbe potuto condurre il giudice delle leggi a soluzione diversa in merito ai regolamenti consiliari. Soprattutto se non fossero stati fatti valere i caratteri formali dell’atto sul contenuto sostanziale della fonte¹⁵.

In ogni caso, per quanto concerne la rilevanza esterna dei regolamenti consiliari, la Corte non afferma la esclusione della loro sottoponibilità ai giudici ordinari o amministrativi, qualora le norme regolamentari si pongano come lesive di posizioni giuridiche soggettive (il caso riguardava i dipendenti del consiglio provinciale di Trento), in piena rispondenza al diritto di tutela giurisdizionale sancito dall’art. 24, co. 1, cost..

Dalla giurisprudenza costituzionale, peraltro risalente e comunque riferita a regolamenti consiliari aventi fondamento costituzionale esplicito, in quanto previsti dagli statuti costituzionali di regioni speciali, si ricavano due elementi che possono considerarsi certi: le norme poste dai regolamenti consiliari possono avere efficacia esterna e, quindi, oggetto di giudizio ordinario o amministrativo, nonché di conflitto di attribuzione di fronte alla Corte; i regolamenti consiliari, però, non sono riconducibili alla categoria degli atti aventi forza di legge.

Con il che sembra darsi una risposta definitiva e in termini negativi a chi pure aveva sostenuto la tesi della primarietà dei regolamenti¹⁶.

Rimane, però, nonostante tali punti fermi o almeno da considerare tuttora tali, tutta la difficoltà di collocare i regolamenti dei consigli regionali nel sistema delle fonti, come ampiamente sottolineato dalla dottrina¹⁷. Con il risultato che il permanente stato di

¹³ V. PANUNZIO, *Regolamenti consiliari e tutela giurisdizionale dei dipendenti dei consigli regionali e provinciali*, in *Giur. cost.*, 1988, 504.

¹⁴ Ma v. già la ricostruzione di BARTOLE, *La “posizione” rispettiva dei consigli regionali e delle camere nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1968, 2565 ss..

¹⁵ PANUNZIO, *op. cit.*, 506 s..

¹⁶ Tra i sostenitori della primarietà dei regolamenti consiliari, MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 963 ss.; nonché TRAMPUS, *Appunti sui regolamenti interni dei consigli regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, 384 ss.; PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in *Commentario del c.c. a cura di Scialoja e Branca*, artt. 1-9, Bologna-Roma, 1977, 454. In senso contrario, invece, oltre alle posizioni di ELIA e PACE, espresse nei lavori già citati, si veda anche TRAVERSA, *Il potere regolamentare dei consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti*, in *Giur. cost.*, 1964, 700 ss.; DE SIERVO, *Il Consiglio regionale*, in *Aa. Vv.*, *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Milano, 1972, 61 ss..

¹⁷ La difficile caratterizzazione dei regolamenti consiliari e la loro incerta collocazione nel sistema delle fonti è sottolineata da MARTINES, *op. cit.*, 475 e *Il Consiglio regionale*, Milano, 1981, 65 ss.; CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II, L’ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 349;

indeterminatezza della qualificazione dei regolamenti consiliari nel sistema delle fonti può comportare, come estrema conseguenza, anche la loro ricomprensione nell'ambito dei meri atti amministrativi, sottoposti alla piena giurisdizione del giudice amministrativo e trattati nei termini della totale subordinazione alla stessa legge regionale.

In tal senso si è espresso il TAR Lazio con la sent. n. 10132/2002, laddove, pur nella vigenza del nuovo titolo V cost., il giudice amministrativo, escluso che il regolamento consiliare possa essere considerato “*esercizio della funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica*”, lo ha declassato¹⁸ ad “*esercizio dell'attività amministrativa volta a regolare l'attività concreta dell'organo nelle sue varie manifestazioni*”. Con la conseguenza che la totale equiparazione del regolamento consiliare all'atto amministrativo comporterebbe la piena disponibilità a favore del legislatore regionale della disciplina dell'organizzazione e del funzionamento interno, fuori dall'ipotesi della maggioranza qualificata necessaria per l'approvazione del regolamento consiliare¹⁹.

Si tratta, se vogliamo, di una ulteriore conferma della difficoltà di collocare i regolamenti consiliari nel sistema delle fonti, che, anche alla luce del nuovo titolo V, non può certo trovare nella utilizzazione del mero criterio gerarchico (fonti primarie – fonti secondarie o, addirittura, meri atti amministrativi a contenuto generale) la chiave risolutiva del problema.

Tale difficoltà, peraltro, non pare superabile neppure a voler aderire alla tesi più incisiva²⁰, volta a sostenere la similitudine dei regolamenti consiliari con quelli parlamentari, pur in assenza per le regioni di una norma analoga a quella dell'art. 64 cost.. Tale orientamento, fondato sul presupposto che le assemblee elettive regionali come quelle nazionali svolgono attività di indirizzo politico, cui risulta funzionale l'esercizio della potestà regolamentare, riconosce una “*potestà <naturale> spettante ai consigli indipendentemente da una espressa attribuzione costituzionale*”, fondante una “*riserva costituzionale implicita (ed esplicitata dagli statuti)*”²¹, tale da escludere l'intervento della legge regionale nelle materie coperte dalla riserva regolamentare.

Ciò nonostante, la realtà dimostra di essere assai più complessa e tale da porre in evidenza, ancora una volta, il carattere atipico della fonte regolamenti consiliari, non riconducibile meramente non solo alla dicotomia fonte primaria - fonte secondaria, ma neppure a quella prospettabile nei termini di fonte riservataria piuttosto che a concorso libero.

Come posto in evidenza²², la materia regolamentare si presenta come eterogenea, a seconda degli oggetti e delle sub materie.

Vi sarebbero norme da ritenersi riservate in via esclusiva al regolamento consiliare (organizzazione e svolgimento della attività politica) e subordinate solo alla

SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in Amato – Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, 193 ss.; FOIS, *op. cit.*, 1175 ss.; PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, 312 ss.; CUOCOLO, *Consiglio regionale*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1988, VIII, 3.

¹⁸ Come affermato da PINELLI, *Il sindacato amministrativo sul regolamento interno di un Consiglio regionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 936.

¹⁹ Cfr. PINELLI, *op. loc. cit.*, che richiama la posizione di MARTINES, *I regolamenti*, cit., 485.

²⁰ Il riferimento, da ultimo, è a MARTINES-RUGGERI-SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, 48 ss..

²¹ *Op. ult. cit.*, 49.

²² SIRIANNI, *op. cit.*, 243 ss..

costituzione; mentre per altri oggetti (rapporti tra consiglio e altri organi regionali), si tratterebbe di una riserva parziale a favore della fonte regolamentare; infine, vi sarebbero ambiti (personale e finanze) non corrispondenti a riserva, ma assoggettati al libero concorso con altre fonti regionali, quali lo statuto e la legge regionale²³.

Con la conseguenza ulteriore che, sul piano del riscontro delle esperienze regionali, l'ambito stesso della disciplina regolamentare dei consigli è inevitabilmente destinata ad assumere portata e valenza spesso assai diversa, in un gioco di relazioni con le altre fonti, soprattutto dell'ordinamento regionale, che si configura di volta in volta in termini peculiari, se non singolari.

2. *Il fondamento del regolamento consiliare alla luce del nuovo titolo V della costituzione*

A voler tentare qualche ulteriore approfondimento, soprattutto in considerazione della riforma del titolo V cost., si pongono prevalentemente due aspetti che meritano di essere considerati.

Il primo attiene al fondamento stesso del regolamento consiliare, alle ragioni, cioè, che, tenuto conto del dato costituzionale e statutario, possono essere ritenute a sostegno della autonoma competenza consiliare di dettare una disciplina organizzativa e funzionale.

Il secondo, ma strettamente connesso con il precedente, riguarda invece i rapporti tra regolamento consiliare e altre fonti regionali, in particolare statuto e legge regionale.

Per quanto attiene al fondamento, si è già accennato alla tesi che vorrebbe riconoscere alla potestà regolamentare dei consigli regionali una riserva costituzionale implicita – in parallelo alla previsione dell'art. 64 – esplicitata dagli statuti²⁴. Ciò in ragione della natura di attività di indirizzo politico svolta dalle assemblee regionali analogamente a quanto avviene per le camere.

Diversamente, affermata l'inesistenza di un parallelismo tra camere e consigli regionali, in termini di autonomia e indipendenza, è stato escluso il fondamento diretto nella costituzione dei regolamenti consiliari - con la sola nota eccezione delle regioni speciali con riguardo agli statuti costituzionali -, con la conseguenza che i regolamenti delle regioni troverebbero, al contrario, l'unica fonte di legittimazione negli statuti²⁵.

La distanza tra le due posizioni appare indubbiamente notevole e si ripercuote, inevitabilmente, sull'ampiezza della riserva da riconoscere in capo ai regolamenti consiliari.

Infatti, nella prospettiva del fondamento meramente statutario dei regolamenti la riserva assume un carattere residuale, sia nei confronti dello statuto che della costituzione, almeno per i principi costituzionali riguardanti il funzionamento delle camere, da ritenersi applicabili anche ai consigli regionali (v. art. 64, comma 3, per ciò che riguarda il quorum funzionale, le modalità di votazione e le maggioranze

²³ Secondo quanto affermato da SIRIANNI, secondo cui il regolamento “*include più “anime”, ciascuna delle quali interagisce con le altre fonti secondo una logica propria, che va dalla riserva alla concorrenza ed al concorso libero*”, op. cit. 247 e s..

²⁴ MARTINES-RUGGERI-SALAZAR, op. loc. cit., ma già Martines, *I regolamenti*, cit..

²⁵ PALADIN, op. cit., 312.

richieste)²⁶; ma ancor più significativamente, è la stessa separazione delle competenze tra legge regionale e regolamento del consiglio a non trovare corrispondenza nel rapporto vigente tra legge dello stato e regolamenti parlamentari²⁷. Così che per le regioni, ad esempio, dovrebbe essere la legge formale a disciplinare lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale del consiglio²⁸.

Al contrario, affermata la riserva costituzionale implicita per i regolamenti consiliari, i rapporti con la legge regionale non possono che porsi nei termini della separazione, con sottrazione alla legge formale delle materie attinenti all'organizzazione interna del consiglio, alle procedure per l'esercizio delle relative attribuzioni e alla regolamentazione dei rapporti del consiglio con gli altri organi regionali²⁹.

Ora, però, ferma restando la permanente attualità delle due posizioni richiamate³⁰, pare necessario considerare le ragioni che possono sostenere l'autonoma potestà regolamentare dei consigli nel contesto delle norme costituzionali riformate, nonché della forma di governo regionale in esse delineata e confermata dai nuovi statuti regionali.

Che il regolamento consiliare sia espressione di autonomia dell'organo consiglio regionale sembra essere un dato non solo da sempre generalmente condiviso, pur nella differenziazione delle ricostruzioni prospettate, ma addirittura ovvio e scontato.

Ciò nonostante, anche i fautori della tesi volta a far risaltare il fondamento costituzionale (implicito) dei regolamenti consiliari, ne riconoscevano la valenza quale espressione di autonomia connaturata alla posizione del consiglio quale organo supremo della regione e, pertanto, quale ambito privilegiato di quella autonomia costituzionalmente garantita alle regioni, quali enti, nei confronti dello stato³¹.

Un carattere recessivo, per così dire, assumeva pertanto la portata della autonoma disciplina interna del consiglio nei rapporti con gli altri organi regionali, almeno sul piano dell'indagine volta ad individuarne il fondamento.

Il che appariva pienamente coerente con l'originario impianto costituzionale e con la problematica configurazione dei rapporti stato – regioni che ne risultava, soprattutto sotto il profilo dei controlli, nonché anche per quanto concerneva la possibile incidenza della legislazione statale nell'ordinamento regionale, con riguardo alla stessa fonte statutaria nei cui confronti si prefigurava come esplicito limite.

Pur permanendo non pochi aspetti critici anche nel nuovo sistema costituzionale affermato con la riforma del titolo V in ordine alle relazioni stato - regioni, per quello che interessa la ricerca delle ragioni che oggi possono essere rinvenute a sostegno della autonoma potestà regolamentare dei consigli, sembra però potersi riscontrare la necessità di garantire non tanto o non solo l'autonomia costituzionalmente riconosciuta all'ente regione nei confronti dello stato, quanto piuttosto l'ambito di autonomia propria dell'organo rappresentativo consiglio nell'ambito della nuova forma di governo regionale.

²⁶ PALADIN, *op. loc. cit.*, nota 35.

²⁷ PALADIN, *op. cit.*, 313.

²⁸ PALADIN, *op. loc. cit.*.

²⁹ MARTINES-RUGGERI-SALAZAR, *op. cit.*, 49.

³⁰ Se ne trova indicazione, ad es., nei manuali di diritto regionale più recenti, tra i quali, richiama espressamente le due posizioni, CARNEVALE, *Diritto regionale*, Padova, 2006, 79.

³¹ MARTINES, *I regolamenti*, cit., 474.

È del tutto evidente che la potestà statutaria in ordine alla determinazione della forma di governo è tale da poter configurare un sistema di relazioni tra gli organi regionali rimessa alla scelta del legislatore statutario, che ben può rimodulare il ruolo dei supremi organi regionali soprattutto nei loro rapporti reciproci³².

Ciò nonostante, e fermi restando i vincoli costituzionali pure fatti valere come noto dal giudice costituzionale nella nuova stagione statutaria, l'indefettibile carattere rappresentativo del consiglio, espressione della pluralità delle componenti politiche della comunità regionale, non può non trovare nella autonomia organizzativa e funzionale dell'organo consiliare, un ineludibile elemento di garanzia proprio nei confronti dell'esecutivo regionale e della maggioranza di governo che lo sostiene.

L'elezione diretta dei presidenti delle regioni e l'introduzione di sistemi elettorali per i consigli a forte impatto maggioritario, richiede, infatti, perché il carattere rappresentativo generale dell'organo assembleare non finisca col risultare indebitamente svilito, che proprio attraverso le scelte autonome rimesse ai regolamenti consiliari, l'organo legislativo, nonché di indirizzo e controllo, possa far valere la propria rappresentatività attraverso norme di funzionamento e organizzazione condivise non solo nell'ambito delle maggioranze governative.

In questa prospettiva, la stessa riserva procedimentale, imposta dalle maggioranze qualificate per l'approvazione dei regolamenti consiliari, assume una valenza del tutto nuova rispetto al passato.

Se infatti originariamente la maggioranza assoluta necessaria per l'approvazione del regolamento poteva essere letta nei termini di una necessaria garanzia delle minoranze³³, oggi la riserva procedimentale appare – o dovrebbe essere tale – da assicurare in primo luogo la garanzia della stessa natura rappresentativa del consiglio regionale e la sua piena espressione nell'ambito delle funzioni ad esso demandate, da realizzare con la necessaria garanzia dei diritti delle minoranze.

In altri termini, proprio in un modello a forte valenza maggioritaria, e caratterizzato dalla elezione diretta del presidente della regione, il consiglio non può non trovare nella propria fonte "interna" espressione del concorso delle varie forze politiche – di maggioranza e di opposizione – la prima e prevalente garanzia nei confronti degli altri organi regionali.

Coerentemente con tale prospettiva, la riserva procedimentale che assiste la fonte regolamentare di autonomia dei consigli dovrebbe configurarsi però in termini innovativi rispetto al passato, non foss'altro che per la caratterizzazione in chiave maggioritaria dei consigli regionali.

Appare evidente che se il regolamento consiliare deve assumere la reale valenza di fonte di autonomia e garanzia dell'organo assembleare nei confronti degli altri organi regionali e delle maggioranze di governo, esso non può che vedere il necessario concorso di maggioranze qualificate che vadano ben oltre la maggioranza assoluta, oggi tendenzialmente assicurata da quella governativa.

È questo, però, un punto che presenta non pochi aspetti problematici, testimoniati, per certi versi, anche dalla conferma in molti statuti regionali della mera maggioranza assoluta che assiste la riserva procedimentale o, comunque, da innovazioni che, caratterizzate dalla previsione di maggioranze qualificate più ampie, considerano comunque solo eventuale il superamento della mera maggioranza assoluta.

³³ Emblematica la posizione di MARTINES, *op. ult. cit.*.

In primo luogo deve considerarsi l'esigenza di assicurare che il regolamento consiliare venga approvato, al fine di consentire il corretto funzionamento dell'assemblea regionale nella rinnovata disciplina statutaria. La previsione di maggioranze qualificate e il loro possibile superamento con la mera maggioranza assoluta risponde così all'esigenza di garantire l'approvazione della fonte di autonomia dei consigli di fronte alla difficoltà-impossibilità di raggiungere una convergenza allargata tra le forze di maggioranza e quelle di opposizione.

D'altra parte, non può neppure ignorarsi come la previsione di maggioranze qualificate superiori alla assoluta, finisca per irrigidire fortemente la fonte regolamento consiliare, per certi versi si potrebbe ritenere addirittura rispetto allo statuto, soggetto al ben noto procedimento di revisione, che prevede la maggioranza assoluta.

Il regolamento consiliare, soprattutto se considerato nella sua valenza di fonte capace di modulare e integrare la forma di governo regionale, in ragione della disciplina che attiene non solo alla specificazione delle funzioni e dell'organizzazione del consiglio, ma anche alla definizione almeno integrativa dei rapporti tra questo e gli altri organi regionali, dovrebbe infatti rimanere nella disponibilità della stessa maggioranza cui è rimessa la approvazione della legge statutaria.

Allo stesso tempo, però, proprio l'esigenza di garantire la posizione del consiglio nel suo carattere rappresentativo della comunità regionale, imporrebbe la sua sottrazione alle maggioranze governative.

In altri termini, si confrontano due differenti esigenze, da una parte quella di assicurare attraverso il regolamento un coerente sviluppo della forma di governo affermata con la scelta statutaria; dall'altra, quella di garantire comunque, pur nella ovvia subordinazione alla fonte statuto, un ambito di autonomia al consiglio che possa essere l'espressione di una convergenza non scontata tra le differenti forze politiche e, in quanto tale, capace di tradurre le scelte statutarie in chiave non meramente attuativa.

Fermo restando che la funzione di garanzia delle minoranze, da riconnettere alla fonte regolamento consiliare, non dovrebbe comunque poter prescindere dalla preliminare ricerca di un consenso allargato che tenga conto della nuova caratterizzazione in chiave maggioritaria dei consigli regionali.

Se si passa a considerare le scelte operate negli statuti, deve rilevarsi, però, come si accennava in precedenza, che assolutamente prevalente appare tutt'oggi la previsione di una riserva procedimentale a favore del regolamento consiliare caratterizzata dalla "mera" maggioranza assoluta richiesta per la sua approvazione.

Solo nel caso della Campania la maggioranza dei due terzi è necessaria per l'approvazione e la modifica della fonte di autonomia organizzativa e funzionale del consiglio³⁴.

Tre regioni prevedono maggioranze particolarmente qualificate solo per le prime votazioni, pur con procedimenti rafforzati e piuttosto articolati, che dovrebbero comunque assicurare una specifica ponderazione da parte del consiglio nella definizione delle proprie norme "interne".

Per la Regione Abruzzo il regolamento consiliare è approvato con la maggioranza assoluta solo nel caso in cui in due votazioni, non consecutive, non sia stata raggiunta la maggioranza dei due terzi³⁵.

³⁴ Statuto Campania, art. 38.

³⁵ Statuto Abruzzo, art. 18, co. 1.

Nel Lazio è prevista invece una maggioranza dei tre quinti dei componenti il consiglio regionale per le prime due votazioni consecutive; dalla terza votazione, da tenere dopo 15 giorni, è sufficiente la maggioranza assoluta³⁶. Mentre per il regolamento di contabilità e gli altri regolamenti interni è espressamente prevista la maggioranza dei componenti del consiglio³⁷.

Lo statuto della Toscana si caratterizza addirittura per una progressiva gradazione delle maggioranze richieste: i tre quarti dei componenti, per la prima votazione; i due terzi per la seconda e terza votazione; la maggioranza assoluta a partire dal quarto scrutinio³⁸. A voler testimoniare come l'esigenza di un consenso particolarmente allargato tra le forze politiche, possa considerarsi recessiva - e dopo aver esperito ripetuti tentativi - solo di fronte alla necessità di assicurare comunque l'adozione del regolamento consiliare.

La mancata previsione di specifiche - e necessarie - maggioranze qualificate per l'approvazione e la modifica del regolamento consiliare, risalta, peraltro, se vista alla luce delle pur significative innovazioni che, in taluni casi, sono riscontrabili nell'innalzamento del quorum funzionale per l'approvazione delle leggi elettorali. Senza voler entrare nel merito della questione relativa alla disciplina dei sistemi elettorali regionali e delle regole per la loro approvazione, sembra però significativo che le opzioni statutarie volte ad assicurare il concorso allargato delle forze politiche presenti in consiglio nella definizione del sistema capace di definire i caratteri della rappresentanza regionale, non trovino riscontro in una analoga previsione di maggioranze parimenti qualificate per la definizione delle regole interne del consiglio, proprio nella sua prevalente valenza rappresentativa³⁹.

Allo stesso tempo, però, proprio laddove l'esigenza di assicurare il coinvolgimento della più ampia compagine assembleare nella definizione delle regole "interne" del consiglio risulta affermato, anche se solo in chiave eventuale, è possibile riscontrare previsioni volte a garantire comunque l'intervento delle minoranze nel processo di formazione del regolamento.

Significativa la previsione della Regione Abruzzo, che proprio nell'ambito della disciplina del regolamento consiliare, prevede che nei dieci giorni successivi alla delibera di approvazione, un terzo dei componenti il consiglio possa richiedere al collegio per le garanzie statutarie la valutazione di legittimità su tutto o parte del regolamento⁴⁰.

Si tratta di una forma di garanzia per le minoranze consiliari che, soprattutto nei casi in cui non si sia registrata un'ampia convergenza tra le forze politiche, e seppur nei limiti dei poteri rimessi agli organi di garanzia statutaria, sembra sicuramente da apprezzare, in particolare se espressamente prevista - come nel caso dell'Abruzzo -

³⁶ Statuto Lazio, art. 25, co. 1.

³⁷ Statuto Lazio, art. 25, co. 5.

³⁸ Statuto Toscana, art. 22, co. 2.

³⁹ V. Statuto Liguria, che prevede la maggioranza dei due terzi per l'approvazione delle leggi elettorali (art. 14, co.3) e quella assoluta per il regolamento interno (art. 18); Statuto Piemonte, con la maggioranza dei tre quinti per la legge elettorale (art. 17, co.4) e quella assoluta per il regolamento consiliare (art. 35, co. 4). La maggioranza dei componenti è invece richiesta, sia per la legge elettorale che per il regolamento consiliare, dallo Statuto della Lombardia (artt. 12, co. 3 e 33, co. 3) e da quello della Puglia (artt. 24, co. 2 e 37, co. 1).

⁴⁰ Statuto Abruzzo, art. 18, co. 2.

proprio nell'ambito della disciplina relativa al procedimento di approvazione della fonte "interna" di autonomia del consiglio.

In ogni caso, non mancano anche in altri statuti previsioni che possono essere colte nel segno di un rafforzamento della necessaria o comunque possibile valutazione di compatibilità statutaria delle norme del regolamento consiliare. O attribuendo in via generale alla commissione di garanzia la funzione di verifica della compatibilità statutaria della proposta di regolamento generale e, quindi, nell'ambito del relativo procedimento di formazione⁴¹ - o, comunque, prevedendo, pur nel contesto di una generale competenza relativa alla verifica di compatibilità delle fonti regionali allo statuto, la possibile richiesta di intervento in capo alle minoranze consiliari, che ben potrebbe essere rivolta nei confronti del regolamento del consiglio.⁴²

3. *La problematica individuazione di una riserva sostanziale per il regolamento consiliare*

Anche sul piano relativo alla possibile individuazione di una riserva sostanziale a favore del regolamento consiliare, pare innanzitutto necessario porsi nella prospettiva del nuovo quadro costituzionale affermato con le riforme del 1999 e del 2001.

Ciò con riferimento sia al rapporto tra statuto e regolamento, che a quello tra la fonte di autorganizzazione del consiglio e la legge regionale.

Quanto al primo profilo, anche nella prospettiva che sembra doversi preferire, di un necessario rafforzamento della riserva procedurale nei termini sopra richiamati, fondata su un implicito riconoscimento costituzionale del potere regolamentare del consiglio soprattutto in relazione all'esigenza di garantirne appieno il carattere rappresentativo nel rinnovato contesto ordinamentale, non sembra possibile giungere a conclusioni totalmente diverse da quelle che avevano caratterizzato, pur nella differenziazione delle posizioni espresse, la precedente esperienza regionale⁴³.

Infatti, anche alla luce delle diverse formulazioni riscontrabili nei nuovi statuti regionali, appare evidente come l'ambito affidato alla competenza della fonte "interna" dei consigli è in larga parte rimessa alla scelta statutaria, capace di occupare spazi, più o meno ampi, nella definizione delle stesse norme di organizzazione e funzionamento delle assemblee legislative.

D'altra parte, proprio la valenza del regolamento consiliare nei termini di una possibile integrazione della stessa forma di governo regionale, può determinare orientamenti diversi del legislatore statutario, che può rivelarsi più o meno disponibile nel lasciare ambiti significativi alla disciplina regolamentare. Tanto più - almeno in linea teorica, e ciò può sembrare un paradosso - se risulta accentuata la rigidità della fonte "interna", attraverso l'innalzamento della maggioranza richiesta per la sua approvazione.

⁴¹ Statuto Lombardia, art. 60, co. 1, b).

⁴² Secondo lo Statuto della Toscana, art. 57, co. 2, oltre al presidente della giunta e al presidente del consiglio, possono richiedere l'intervento del collegio di garanzia almeno tre presidenti di gruppi consiliari e/o almeno un quinto dei consiglieri regionali; per lo Statuto dell'Umbria, art. 82, co. 2, sono legittimati a richiedere i pareri alla commissione di garanzia statutaria il presidente della giunta regionale, il presidente del consiglio regionale, nonché un terzo dei componenti il consiglio stesso.

⁴³ Convergevano, infatti, sul carattere residuale della riserva sostanziale sia MARTINES, *op. ult cit.*, spec. 477 ss., che PALADIN, *op. cit.*, 313.

Il carattere residuale della riserva sostanziale nei confronti dello statuto sembra pertanto permanere, anche se da considerare comunque alla luce della necessaria configurazione delle norme di organizzazione e di funzionamento degli statuti quali norme di principio.

Questo, in realtà, dovrebbe essere il limite invalicabile posto al legislatore statutario, tale in effetti da garantire proprio con riferimento alla autonoma disciplina del consiglio quello spazio necessario alla salvaguardia della posizione istituzionale dell'organo assembleare nel contesto della nuova forma di governo regionale⁴⁴.

Apprezzabili appaiono, pertanto, le scelte statutarie volte ad affermare esplicitamente i principi valevoli per la disciplina regolamentare dei consigli⁴⁵, salvo doverne verificare, di volta in volta, la coerenza rispetto alla puntuale disciplina da parte degli stessi statuti dei numerosi profili attinenti all'organizzazione e al funzionamento dell'organo legislativo.

Per altro verso, non sono mancati casi in cui la "genericità" delle norme statutarie è stata denunciata come eccessiva rispetto all'ambito di disciplina riservato ai regolamenti, come nel caso delle norme relative allo statuto dell'opposizione⁴⁶.

Anche in questo caso, però, non può prescindersi dal considerare non tanto la latitudine del potere di disciplina regolamentare, quanto l'incidenza della riserva procedurale nell'ambito della formazione del regolamento consiliare.

Infatti, se il regolamento fosse effettivamente espressione del convergente concorso delle varie forze di maggioranza e di opposizione, forse il carattere assai ampio delle previsioni statutarie risulterebbe quanto mai appropriato, lasciando alle forze politiche in campo la determinazione della disciplina laddove questa, peraltro, come nel caso richiamato, vada ad incidere proprio sui diritti dell'opposizione.

Diversamente, invece, deve ritenersi laddove la mancata previsione statutaria rimetta, come nella più parte dei casi, alla contingente maggioranza governativa la declinazione delle regole fondamentali di tutela delle minoranze.

Non sembra possibile, perciò, giungere ad una generale definizione di un ipotetico equilibrio fondato su un criterio univoco di separazione tra norme statutarie e norme regolamentari, stante la inevitabile incidenza che il grado di coinvolgimento delle differenti forze politiche rappresentate in consiglio assume nella legittimazione delle scelte "interne", soprattutto quando queste incidano sul ruolo e le garanzie delle minoranze.

Considerazioni ulteriori devono essere svolte, invece, per quanto attiene al rapporto tra regolamento consiliare e legge regionale.

Si è ricordato come la posizione di chi riconosce un fondamento costituzionale almeno implicito alla fonte interna di autonomia dei consigli, affermi la necessaria riserva sostanziale a favore di questa nei confronti della legge regionale, la cui lesione sarebbe sanzionabile con la illegittimità costituzionale della disciplina legislativa invasiva della sfera regolamentare⁴⁷.

⁴⁴ Esclude, al contrario, che l'autonomia organizzativa del consiglio costituisca un vincolo per gli statuti, OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo regionale*, Bologna, 2002, 145.

⁴⁵ Statuto Emilia Romagna, art. 31.

⁴⁶ V. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 160 ss..

⁴⁷ MARTINES-RUGGERI-SALAZAR, *op. cit.*, 49.

Anche in questo caso, però, al di là del pur necessario criterio formale che si deve poter ritenere alla base di un riparto di competenze quanto mai articolato e comunque incerto, anche in relazione ai diversi ambiti della disciplina regolamentare dei consigli, sembra prioritario guardare al dato sostanziale e alle implicazioni che l'effettivo assetto statutario ha determinato in ciascuna realtà regionale.

In primo luogo, deve ricordarsi come, almeno sul piano generale, il nuovo quadro delle competenze legislative riconosca la competenza legislativa residuale della regione per l'organizzazione e il funzionamento dell'ente, il che potrebbe far ritenere che, contrariamente a quanto valevole nel passato, almeno per ciò che concerne il titolo della competenza, l'intervento del consiglio regionale attraverso la fonte legislativa sia consentito anche per i profili di organizzazione e funzionamento del consiglio, in un regime di fungibilità o concorrenza delle fonti – legge regionale/regolamento consiliare -, lasciato alla autonoma determinazione dell'organo assembleare.

D'altra parte, anche nel previgente sistema costituzionale, non si poteva non rilevare come, di fatto, l'assenza di una riserva sostanziale in senso proprio a favore della norma "interna", rimettesse alla scelta dell'unico giudice, il consiglio, l'opzione per l'una o l'altra fonte normativa. Ferma restando, però, la rilevabile incompetenza della legge regionale sulla base delle materie del vecchio art. 117, in ordine alla organizzazione e al funzionamento del consiglio regionale⁴⁸.

Come, noto, peraltro, non sono mancati casi in cui la disciplina interna del consiglio sia stata adottata con l'atto fonte legge regionale, senza che la corte costituzionale ne sanzionasse l'illegittimità⁴⁹.

Ciò nonostante, non sembra possibile condividere la prospettiva di ritenere pienamente disponibile al consiglio la scelta della fonte da utilizzare, quantomeno per il nucleo di disciplina che attiene alla definizione dell'organizzazione e del funzionamento dell'organo rappresentativo e ai suoi rapporti con gli altri organi costitutivi della regione.

Diverse sono le ragioni che possono essere portate a sostegno.

È stato sottolineato come la specificità del regolamento consiliare attiene innanzitutto alla sua maggiore elasticità rispetto alle norme giuridificate con la legge regionale; ciò che consentirebbe alle diverse forze politiche di comporre, di volta in volta, le differenti istanze nell'ambito dei lavori consiliari⁵⁰.

Senza dubbio tale considerazione non può essere sottovalutata, stante la indubbia esigenza che nella dinamica dei rapporti politici tra le forze presenti in consiglio, sia possibile giungere ad adeguate composizioni che possono comportare anche il ricorso a interpretazioni derogatorie delle norme "interne" di organizzazione e di funzionamento.

⁴⁸ MARTINES, *op. ult. cit.*, 477 e 482.

⁴⁹ È il ben noto caso dell'Umbria, che adottato il regolamento consiliare con legge (l.r. n. 22 del 1972) lo ha progressivamente modificato in via legislativa e, infine, lo ha ridisciplinato con la l.r. n. 14 del 1988, pure impugnata dal governo, senza che però la corte costituzionale ne giungesse a sindacare nel merito la legittimità costituzionale, avendo dichiarato il ricorso inammissibile per inadeguata indicazione del parametro (sent. n. 87 del 1998).

In Valle d'Aosta, invece, si è ricorsi alla legge regionale (n. 76 del 1979) per l'abrogazione del regolamento e la contestuale ridefinizione della disciplina relativa alle competenze degli organi politici della regione.

⁵⁰ È la tesi sostenuta chiaramente da PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Ist. Fed.*, 2001, 289 ss..

Pur tuttavia, la specificità della fonte regolamento consiliare non può non essere rinvenuta che nella sua stessa natura, pur atipica, di fonte espressione dell'autonomia dell'organo rappresentativo, cui riconnettere, in virtù innanzitutto della riserva procedimentale, la disciplina propria di organizzazione e di funzionamento.

È questo il dato sostanziale di cui tener conto e che riconduce, ancora una volta, innanzitutto all'esigenza di garantire che il regolamento consiliare sia effettivamente espressione di un consenso allargato delle forze presenti in consiglio.

Così che, la mera maggioranza assoluta richiesta per la sua approvazione da parte della più parte degli statuti regionali, finisce con lo svilire, almeno sotto questo profilo, i caratteri distintivi rispetto alla legge regionale.

Infatti, pur ovviamente dovendo considerare le diverse e più ridotte maggioranze necessarie per la approvazione della legge regionale, in un sistema tendenzialmente maggioritario, alle forze di governo rimarrà pur sempre la piena disponibilità delle scelte di organizzazione e funzionamento del consiglio, a prescindere dalla fonte utilizzata.

Con l'aggravante, che il ricorso al regolamento consiliare espressione della maggioranza di governo, rimarrebbe comunque sottratto allo scrutinio di costituzionalità che, almeno potenzialmente, potrebbe investire invece la legge regionale.

Affermando, così, una sorta di zona franca per la disciplina "interna" del consiglio, pure non condivisa dalle forze di minoranza, che trova una qualche attenuazione solo laddove sia possibile fare ricorso alle valutazioni delle commissioni di garanzia statutaria, i cui poteri, però, come noto, sono tali da ricondurre comunque la definitiva scelta normativa nell'ambito del circuito decisionale consiliare.