

## I PRIMI REGOLAMENTI INTERNI DEGLI ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA

di Salvatore Aloisio

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La genesi dei regolamenti finora approvati. – 2.1. Tre modelli di regolamentazione degli organi di garanzia statutaria. – 2.2. Le scelte (parziali) delle altre regioni. – 3. La qualificazione giuridica dei regolamenti interni degli organi di garanzia statutaria. – 3.1. La differente qualificazione giuridica dei tre regolamenti approvati. – 4. Gli aspetti salienti delle scelte effettuate dai tre regolamenti in vigore.

### 1. Premessa

La lenta (ma costante) implementazione degli organi di garanzia statutaria, previsti dalla quasi totalità degli statuti regionali ordinari approvati<sup>1</sup>, comporta - dopo l'intervento delle indispensabili leggi d'attuazione<sup>2</sup> e il non sempre facile<sup>3</sup> espletamento delle procedure di nomina dei membri - un'inevitabile, in quanto propria degli organi collegiali, fase di autoregolamentazione delle consulte statutarie.

A quanto ci consta, al momento attuale, tre sono gli organi di garanzia che si sono insediati e dotati di un "regolamento interno". Si tratta della Consulta statutaria della Regione Liguria, della Commissione di garanzia della Regione Piemonte e della Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna. La nostra attenzione si rivolge, dunque, a questi atti sub legislativi (pubblicati in questo stesso numero della rivista), volti a dare un'ulteriore disciplina del funzionamento degli organi in questione.

---

*Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Modena e Reggio Emilia.*

<sup>1</sup> Si tratta degli statuti delle regioni Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria. Tra quelli in vigore solo lo Statuto della Regione Marche non prevede un organo di garanzia statutario. La Regione Calabria aveva previsto l'istituzione di una Consulta statutaria ed approvato la legge di attuazione della medesima (l.r. 5 gennaio 2007, n. 2), la legge d'attuazione aveva superato, anche se con alcune dichiarazioni d'illegittimità, il giudizio della Corte costituzionale (sent. n. 200 del 2008), ma con la l.r. 19 gennaio 2010, n. 3, è stato abrogato l'art. 57 dello Statuto che prevedeva l'organo di garanzia statutaria (in merito v., A. Spadaro, *Ancora sugli organi di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), in part. par. 5; C. Napoli, *L'eclissi degli organi di garanzia statutaria?* in *Quad. cost.*, 2010, 107 ss.; e S. Gambino, *Statuti regionali, Consulte statutarie e Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n.3/2010, par. 1).

<sup>2</sup> Molte anche le regioni che hanno approvato una legge attuativa delle previsioni statutarie in materia di organi di garanzia: l.r. Abruzzo 11 dicembre 2007, n. 42; l.r. Emilia-Romagna 4 dicembre 2007, n. 23; l.r. Lazio 21 dicembre 2007, n. 24; l.r. Liguria 24 luglio 2006, n. 19; l.r. Piemonte 26 luglio 2006, n. 25; l.r. Toscana 4 giugno 2008, n. 34 e succ. mod.; l.r. Umbria 31 luglio 2007, n. 27.

<sup>3</sup> In questo senso, ricordiamo che: la Consulta di garanzia statutaria dell'Emilia-Romagna si è insediata in virtù di una norma transitoria (l'art. 40 della l.r. n. 22 del 2008) che ne prevede una composizione ridotta (i soli membri eletti dall'Assemblea legislativa, in attesa dell'insediamento del Consiglio delle Autonomie locali) e funzioni limitate; in Piemonte si sono dovuti riaprire i termini per la presentazione delle istanze di candidatura in relazione ad una delle categorie di cui si compone la Commissione; in Toscana, «a fronte delle difficoltà riscontrate nella nomina dei componenti del Collegio di garanzia di cui all'articolo 57 dello Statuto» (così recita il preambolo della l.r. di modifica) la legge d'attuazione, risultata troppo rigida relativamente ai criteri di composizione dell'organo, è stata modificata dalla l.r. n. 61 del 2009, che ha, tra l'altro, mitigato il principio della presenza di almeno un rappresentante per ciascuna delle categorie professionali previste; infine l'Abruzzo ha potuto provvedere alla nomina del Collegio solo in virtù di una norma transitoria (art. 4 della l.r. d'attuazione) che, in maniera lungimirante, prevede che «fino all'insediamento del Consiglio delle Autonomie locali, il funzionamento del Collegio è assicurato dai quattro membri nominati dal Consiglio regionale».

Inoltre, relativamente di recente, sono stati nominati il Collegio di garanzia della Regione Toscana ed il Collegio regionale per le garanzie statutarie abruzzese. Al momento, comunque, questi organi non risultano avere adottato atti di autoregolamentazione.

Alla luce di questo quadro, esamineremo prima le previsioni che formano la «catena normativa»<sup>4</sup> al cui termine troviamo i regolamenti degli organi di garanzia; quindi svolgeremo qualche riflessione sulla natura giuridica degli atti in esame, anche alla luce di quanto in precedenza constatato; infine, esporremo le scelte di maggior rilevanza effettuate dagli atti sub legislativi di disciplina delle consulte statutarie.

## 2. La genesi dei regolamenti finora approvati

Osserviamo, preliminarmente, che i regolamenti finora approvati sono posti al termine di una «catena normativa» che, al tempo stesso, li prevede, legittimandoli, e fornisce, ad ogni livello gerarchico successivo, una più precisa definizione della disciplina degli organi.

Le modalità seguite dalle tre regioni giunte a completare, con l'approvazione dell'atto di autodisciplina che rappresenta l'anello di chiusura del quadro normativo, l'*iter* delineato dalla catena normativa prevista per regolare composizione e funzionamento delle consulte non sono univoche. È perciò necessario esaminarle separatamente.

a) La Regione Liguria dedica gli artt. 74 e 75 dello Statuto alla Consulta statutaria. L'ultimo comma dell'art. 74 prevede che «la legge regionale disciplina il funzionamento e l'organizzazione della Consulta statutaria, nonché i requisiti di eleggibilità e le cause di incompatibilità dei suoi componenti»<sup>5</sup>. La legge istitutiva della Consulta (l.r. n. 19 del 2006), a sua volta, rinvia al regolamento interno del Consiglio regionale per quanto riguarda le modalità di espressione dei pareri da parte della Consulta e per il coordinamento tra le attività dei due organi<sup>6</sup> e ad un regolamento interno, approvato dalla Consulta entro novanta giorni dal suo insediamento, «per disciplinare l'organizzazione dei propri lavori»<sup>7</sup>. In attuazione di questa norma, la Consulta ligure si è dotata, con deliberazione n. 1 del 20 settembre 2007, di un proprio regolamento interno, nel quale (art. 14 c. 1) si prevede che il medesimo sia pubblicato sul B.U.R..

b) Anche lo Statuto del Piemonte all'ultimo comma dell'art. 91, dedicato, insieme a quello successivo, alla Commissione di garanzia, stabilisce che sia la legge regionale a

<sup>4</sup> Vale a dire, secondo l'insegnamento di G.U. Rescigno, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, 179, «una forma di legislazione per cui, rispetto al medesimo oggetto, vengono associate (...) più autorità (...) cosicché bisogna prevedere un qualche meccanismo di armonizzazione tra di esse».

<sup>5</sup> A. Gardino Carli, *La «rigidità» dello Statuto e la Consulta statutaria: dagli intenti iniziali alla attuazione concreta*, in *Quad. reg.*, 2005, 843-4 ha criticato il rinvio «in toto alla legge attuativa» della disciplina relativa a funzionamento ed organizzazione dell'organo, in quanto «l'affermata autonomia ed indipendenza» dell'organo «avrebbe meritato di tradursi nell'attribuzione di un potere di autoorganizzazione da esercitarsi attraverso l'adozione (...) di un regolamento interno» dotato di competenze consone, mentre «l'illimitato rinvio effettuato alla legge regionale» comprime non poco la capacità di autoregolamentazione (pur successivamente affermata dalla l.r. come l'A. prevedeva) dell'organo.

<sup>6</sup> Così l'art. 5 della l.r. commi 1 e 6; v. altresì l'attuazione data dal regolamento interno del Consiglio regionale (in B.U.R. Liguria, n. 25, P. II S.S., 21 giugno 2006) all'art. 136.

<sup>7</sup> Cfr. art. 8 c. 2 della l.r.

dettare le norme per la sua costituzione ed il suo funzionamento<sup>8</sup>. La legge in questione (n. 25 del 2006), a differenza del caso precedente, contiene (art. 4 c. 3) un altro rinvio. Dispone, infatti, che sia «l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale» a definire «le ulteriori modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione». Un primo atto sub legislativo di attuazione è, pertanto, una delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale<sup>9</sup>, recante appunto «modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione di garanzia». Questa delibera - in nessun punto definita di tipo regolamentare, anche se in sostanza è tale - contiene (art. 3 u.c.) un'altra previsione, in base alla quale «la Commissione disciplina ulteriori modalità di organizzazione e funzionamento con proprio regolamento interno». Ed è sulla base di tale disposizione (e non di una di rango legislativo) che la Commissione ha adottato la deliberazione n. 1/2010, avente ad oggetto «Ulteriori modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione di garanzia», di fatto un vero e proprio regolamento interno che tuttavia la delibera non qualifica mai come tale, forse proprio in ragione della sua previsione da parte di un atto sub legislativo.

c) Lo Statuto dell'Emilia-Romagna, invece, oltre all'usuale rinvio alla legge regionale (sia pure con un tenore diverso: non le assegna, infatti, il compito di disciplinare il funzionamento)<sup>10</sup> e ad un limitato riferimento al regolamento dell'Assemblea legislativa<sup>11</sup>, prevede direttamente l'adozione del regolamento interno della Consulta<sup>12</sup>, che gode, dunque, di una legittimazione statutaria. La legge regionale d'attuazione non può, pertanto, che prendere atto di tale previsione, riprendendo quanto stabilito dallo Statuto ed aggiungendo, aspetto non privo di rilevanza, l'obbligo di pubblicazione del regolamento in questione sul B.U.R.<sup>13</sup>. Nel rispetto del combinato disposto di tali disposizioni, la Consulta emiliano-romagnola si è dotata, con delibera n. 3 del 9 aprile 2009, di un «Regolamento provvisorio interno per l'organizzazione e il funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria».

<sup>8</sup> Mentre all'art. 92 c. 2 dopo l'elenco delle funzioni aggiunge che la Commissione «esercita ogni altra funzione attribuitale dallo Statuto, dalle leggi e dal Regolamento» [consiliare].

<sup>9</sup> Si tratta della delibera n. 35/2008.

<sup>10</sup> Cfr. l'art. 69 c. 5: «la legge regionale assicura alla Consulta autonomia regolamentare, organizzativa e detta le ulteriori disposizioni relative alla sua costituzione».

<sup>11</sup> Cfr. art. 69 c. 1 lett. c) secondo periodo: «Il parere di conformità allo Statuto è richiesto nei casi, nei modi e nelle forme previste dal regolamento dell'Assemblea legislativa». Manifesta perplessità a proposito di tale rinvio, in particolare in relazione all'eventualità della previsione di richieste di parere da parte di soggetti estranei all'Assemblea, T. Groppi, *La "Consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, 86 ss.; critiche in proposito sono altresì formulate, anche con riferimento alla clausola contenuta nell'art. 92 c. 2 dello Statuto piemontese (v. *supra*, nota 8), da A. Cardone, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, paletti della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. Carli - G. Carpani - A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Bologna, 2006, 286, il quale considera «particolarmente delicata (...) l'attribuzione alla legge o al regolamento [consiliare] del compito di definire – o concorrere a definire – le funzioni» che deve svolgere l'organo di garanzia statutaria, poiché «la determinazione di tali funzioni incide direttamente sulla materia dei «principi di organizzazione e funzionamento» della Regione» ex art. 123 c.1 Cost. «e pertanto dovrebbe opportunamente essere inserita nello statuto senza rinvio alla legge».

<sup>12</sup> Cfr. l'art. 69 c. 6: «La Consulta adotta a maggioranza assoluta dei componenti il proprio regolamento che disciplina, tra l'altro, la partecipazione alle sedute, le modalità di convocazione e funzionamento, nonché la propria organizzazione interna».

<sup>13</sup> Cfr. l'art. 7 c. 1, che recita: «la Consulta gode di autonomia organizzativa e regolamentare. La disciplina per l'esercizio delle sue funzioni è approvata con regolamento a maggioranza dei suoi componenti. Il regolamento è pubblicato nel Bollettino ufficiale della regione».

### *2.1. Tre modelli di regolamentazione degli organi di garanzia statutaria*

Si possono delineare, dunque, tre modelli.

Il primo, quello, per così dire, ligure, prevede dei rinvii a cascata, che terminano con una biforcazione: lo Statuto rinvia alla legge regionale che, a sua volta, rinvia al regolamento consiliare e a quello interno dell'organo di garanzia, distinguendoli per competenza.

Il secondo, quello piemontese, prevede una catena composta di ben quattro anelli: lo Statuto rinvia alla legge regionale, che demanda ulteriori precisazioni all'Ufficio di Presidenza del consiglio regionale, il quale rinvia ulteriormente alla Commissione stessa.

Il terzo, adottato dall'Emilia-Romagna, contiene la previsione dell'intervento legislativo e di quello (auto)regolamentare fin dall'anello iniziale, rappresentato dallo Statuto, che legittima e disciplina entrambi. La legge regionale non fa altro che precisare meglio quanto disposto dal legislatore statutario.

Le differenze tra i modelli descritti sono evidenti e, come vedremo, non prive di potenziali conseguenze sulla qualificazione giuridica dei regolamenti medesimi.

Ad ogni modo, le peculiarità che emergono sono: la scelta piemontese di rinviare addirittura al livello sub legislativo di una deliberazione della Presidenza del Consiglio regionale le decisioni di dettaglio sull'organizzazione interna della Commissione, sede nella quale si decide di riconoscere il potere di autoregolamentazione all'organo di garanzia; la scelta ligure di seguire scrupolosamente la scala gerarchica, con un rinvio dal livello superiore a quello successivo; la scelta emiliano-romagnola di inserire nello Statuto tanto la previsione di una legge d'attuazione quanto quella del regolamento interno.

### *2.2. Le scelte (parziali) delle altre regioni*

Pare utile, a questo punto, volgere rapidamente lo sguardo alle scelte finora effettuate dalle altre regioni, nelle quali peraltro il processo volto a rendere operative le consulte statutarie non è ancora completato, per vedere se tali decisioni siano in qualche misura riconducibili ai modelli descritti.

Al modello ligure paiono riconducibili le scelte della Campania, della Lombardia e della Puglia che, nello Statuto, rinviano ad una legge regionale d'attuazione<sup>14</sup>, nonché quello della Toscana che, oltre a prevedere nello Statuto (art. 58 c. 6) un rinvio alla legge, ha approvato un'apposita l.r. che (all'art. 15) contiene la previsione dettagliata dell'approvazione di un regolamento interno, sentito l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, per il necessario raccordo col regolamento interno del Consiglio stesso.

A quello piemontese sono invece riconducibili le decisioni dell'Abruzzo, il cui Statuto (art. 79 c. 3) contiene un rinvio alla legge regionale, la quale (art. 2 c. 3) rinvia la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dell'organo di garanzia all'Ufficio

<sup>14</sup> Lo Statuto campano (art. 57 c. 1) addirittura rinvia alla legge la scelta di istituire la Consulta, quello lombardo (art. 59 c. 3) prevede che la l.r. d'attuazione sia approvata a maggioranza assoluta, ad una l.r. fa riferimento l'art. 49 dello Statuto pugliese.

di Presidenza del Consiglio regionale e dell'Umbria che, all'art. 81 c. 2, dello Statuto prevede l'intervento di una legge regionale approvata a maggioranza assoluta, la quale a sua volta ha previsto (art. 4 c. 3) che l'Ufficio di Presidenza del Consiglio definisca le ulteriori modalità di funzionamento e organizzazione della Commissione.

Al sistema emiliano-romagnolo somiglia soltanto la regolamentazione del Lazio, che nello Statuto (art. 68 c. 5) prevede un rinvio alla legge ma sancisce, al tempo stesso, l'autonomia organizzativa del Comitato di garanzia statutaria, mentre nell'apposita legge regionale (art. 2) disciplina il regolamento del Comitato e ne dispone la pubblicazione sul B.U.R..

### 3. La qualificazione giuridica dei regolamenti interni degli organi di garanzia statutaria

È necessario, adesso, rivolgere – sia pure brevemente e senza la pretesa di giungere a conclusioni definitive – l'attenzione alla qualificazione giuridica di tali regolamenti. Vale a dire chiedersi se essi siano da considerare fonti (sia pure atipiche) del diritto o se, invece, siano da annoverare tra le c.d. norme interne.

I termini della questione appaiono assai controversi. Almeno se si ripercorre il dibattito svoltosi in dottrina e l'andamento (quanto meno ondivago) della giurisprudenza a proposito della natura dei regolamenti dei consigli regionali<sup>15</sup>, per molti aspetti l'atto più simile a quello in esame.

La tradizionale distinzione tra fonti del diritto e norme interne riguarda, prevalentemente, la capacità delle norme di avere rilevanza esterna, caratteristica questa riservata, nel rispetto del principio di legalità, alle norme contenute in fonti del diritto, mentre le norme interne sono rivolte esclusivamente a coloro i quali svolgono attività all'interno dell'ordinamento che le produce, senza che possano assumere rilevanza nell'ordinamento giuridico generale<sup>16</sup>.

Il fondamento del potere di dettare le due tipologie di norme appare diverso. Infatti, mentre quello di dettare norme (ancorché secondarie) efficaci all'esterno si deve fondare su di una disposizione di legge attributiva del potere stesso, la legittimazione a dettare norme interne non ha bisogno di copertura legislativa ma si basa sul potere di autoorganizzazione<sup>17</sup>. La conseguenza di tale classificazione delle norme interne è che esse non rientrano tra le fonti del diritto, non assumono, dunque, carattere di atto normativo<sup>18</sup>.

È, tuttavia, in atto già da tempo la tendenza a superare la teoria degli ordinamenti interni e la conseguente visione delle norme interne come regole dotate di una portata

<sup>15</sup> In merito v. la recentissima ricostruzione di G. Meloni, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2009. Ivi ampi riferimenti a dottrina e giurisprudenza; nonché, più sinteticamente, con particolare riferimento alla giurisprudenza costituzionale, M. Pedrazza Gorlero, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, 2010, 229-230.

<sup>16</sup> Così, tra i tanti, F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo: profili sostanziali e processuali*, Vol. 1, Milano, 2008, 343 ss.; L. Mazarolli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, *Diritto amministrativo*, Vol. 1, Bologna, 2005, 265 ss.; A. M. Sandulli, *Diritto amministrativo*, Vol. 1, Napoli, 1984, 84 ss. In tema v. altresì, G. U. Rescigno, *L'atto*, cit., 25 ss.

<sup>17</sup> F. Caringella, *Corso*, cit., 344.

<sup>18</sup> Ciò comporta, tra l'altro, che la violazione della norma interna non è deducibile in Cassazione per violazione di norme di diritto e che, laddove la violazione sia determinata da un atto amministrativo, essa non integri un vizio di violazione di legge (V., tra i tanti, F. Caringella, *Corso*, cit., 345).

limitata<sup>19</sup>, tendenza che conduce «ad una sorta di dispersione nell'ordinamento generale dell'ordinamento particolare amministrativo, sicché la distinzione tra norme ed atti "interni" e norme ed atti "esterni" appare sempre più dubbia ed aleatoria»<sup>20</sup>. In questo mutamento ha giocato un ruolo determinante l'espansione a tutto l'ordinamento del principio di legalità, che ha costretto a ricondurre la norma interna alle fonti dell'ordinamento generale o a confinarla nell'area del non giuridico o del giuridicamente non consentito<sup>21</sup>.

### 3.1. *La differente qualificazione giuridica dei tre regolamenti approvati*

Ciò premesso, per quanto riguarda la natura giuridica dei regolamenti interni degli organi di garanzia statutaria non è possibile esprimere una valutazione univoca.

A rigore, si dovrebbe trattare sempre di atti normativi. Infatti, qualora (come in questo caso, se si ritiene applicabile all'organizzazione delle consulte statutarie l'art. 97 Cost.) la disciplina sia riservata, almeno per alcuni aspetti, alla legge, anche gli atti ad essa conseguenti devono essere considerati atti normativi. Ciò poiché «sarebbe irragionevole, ed al limite contraddittorio, ipotizzare che la Costituzione riservi una certa disciplina alla legge, atto normativo per eccellenza, e poi ammettere che la legge a sua volta possa spogliarsi parzialmente del suo potere a vantaggio di atti che vengono trattati come non normativi»<sup>22</sup>.

Tuttavia, in assenza di una previsione statutaria o legislativa i regolamenti degli organi di garanzia statutaria non possono che essere considerati norme interne<sup>23</sup>.

Qualora, invece, sia presente la previsione esplicita di un regolamento dell'organo di garanzia, gli effetti prodotti sono diversi in relazione all'atto normativo che fonda il potere di autoregolamentazione ed al suo tenore.

Proviamo, dunque, ad applicare tali considerazioni ai tre diversi modelli di organo di garanzia statutaria finora istituiti. È da rilevare come tutte e tre le regioni in esame definiscano l'organo di garanzia come «indipendente» ma, ciò nonostante, come abbiamo visto, utilizzino tre modalità diverse per disciplinarne il funzionamento.

Lo Statuto dell'Emilia-Romagna è senza dubbio quello che fornisce la maggiore legittimazione al potere di autoregolamentazione della propria Consulta. Dal tenore dell'art. 69, commi 5 e 6, si può ritenere che lo Statuto abbia voluto istituire col regolamento della Consulta di garanzia statutaria una fonte secondaria atipica, collocabile nel sistema delle fonti, in particolare rispetto alla legge regionale d'attuazione della Consulta stessa, sulla base del criterio di competenza. Competenza esplicitamente ripartita tra le due fonti dall'articolo citato. Tale previsione può essere ritenuta legittima ripercorrendo l'*iter* argomentativo utilizzato a sostegno delle disposizioni statutarie che conferiscono ad appositi regolamenti interni il potere di

<sup>19</sup> Sul punto v. la ricostruzione di S. Foà, *I regolamenti delle autorità amministrative indipendenti*, Torino, 2002, in part. 11 ss.

<sup>20</sup> Cfr. L. Mazarolli, G. Pericu, A. Romano, F. A. Roversi Monaco, F. G. Scoa, *Diritto*, cit., 265 ss., in part. 267.

<sup>21</sup> Cfr. F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, 32.

<sup>22</sup> G. U. Rescigno, *L'atto*, cit., 26-27.

<sup>23</sup> Al «principio generale di auto-normazione degli organi collegiali» oltre che al generico riconoscimento statutario di un'autonomia amministrativa ed organizzativa delle Consulte fa riferimento A. Spadaro, *Dal «custode della Costituzione» ai «custodi degli statuti». Il difficile cammino delle Consulte regionali statutarie*, in *Le Regioni 2006*, 1081 ss.

organizzazione interna dei Consigli e delle Giunte<sup>24</sup>. Lo Statuto può, infatti, attribuire alla Consulta una potestà normativa interna in grado di limitare l'esercizio della potestà legislativa ordinaria. Ciò in virtù dell'art. 123 Cost., che gli assegna la determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, ma solo ritenendo tale regolamento espressione di un'autonomia organizzativa dell'organo di garanzia istituito dalla Regione che sia in armonia con la Costituzione e mantenendo la compressione del potere legislativo entro limiti ragionevoli.

La natura di atto normativo del regolamento della Consulta emiliano-romagnola, sembra suffragata altresì dalla già citata disposizione contenuta nella legge d'attuazione relativa alla sua pubblicazione sul B.U.R., anche se la pubblicazione non viene esplicitamente collegata all'entrata in vigore dell'atto<sup>25</sup>.

La sequenza di atti previsti dalla Liguria per disciplinare il funzionamento dell'organo di garanzia è, come abbiamo visto, più semplice: lo Statuto rinvia alla legge l'attuazione di numerosi<sup>26</sup> profili, è poi la legge a disporre la competenza del regolamento consiliare per alcuni aspetti (le modalità di espressione dei pareri che si inseriscono in procedimenti consiliari e le norme di coordinamento tra i due organi), quella del regolamento interno della Consulta per quanto riguarda la disciplina della propria organizzazione. In questo caso è, dunque, la legge a stabilire una distinzione di competenze tra gli atti a cui rinvia.

Sulla base di questa constatazione, in primo luogo, occorre chiedersi che conseguenze possa avere il rinvio della legge al regolamento consiliare. Quest'ultimo, infatti, è, al di là di tutte le difficoltà inerenti la sua qualificazione giuridica a cui abbiamo innanzi accennato, un atto previsto direttamente dallo Statuto con una competenza peculiare. Il tenore della previsione legislativa, in realtà, non pone alcun problema, poiché è meramente ricognitivo di competenze proprie del regolamento consiliare, il quale avrebbe potuto esercitarle anche in assenza di tali disposizioni. Problematico, viceversa, sarebbe stato il caso in cui la legge avesse avuto intenti costitutivi di competenze consiliari o, ancor più, se avesse inteso sottrarre al regolamento del Consiglio competenze che, altrimenti, sarebbero rientrate nel suo ambito.

La legge regionale, per altro verso, istituisce il regolamento interno della Consulta il quale, dunque, è senz'altro subordinato, in base al criterio gerarchico, alla fonte legislativa, mentre la riserva di competenze che gli deriva dall'enunciato legislativo può risultare efficace soltanto rispetto a fonti ad esso analoghe. Anche in questo caso si può, pertanto, propendere per il carattere normativo del regolamento, il quale tra l'altro dispone - ma di propria iniziativa - la sua pubblicazione sul B.U.R.<sup>27</sup>.

Più originale, ma meno comprensibile, la scelta piemontese. In questa regione, lo rammentiamo, lo Statuto istituisce l'organo di garanzia e detta la disciplina di massima, quindi rimanda alla legge regionale per l'ulteriore normativa. La legge regionale a sua volta rinvia non alla autoregolamentazione dell'organo di garanzia bensì ad una delibera

<sup>24</sup> V. in proposito F. Sorrentino, *Le fonti*, 292.

<sup>25</sup> Secondo G. U. Rescigno, *L'atto*, cit., 20, «la presenza della pubblicazione legale è condizione necessaria ma non sufficiente della natura normativa dell'atto» (corsivo dell'Autore). Sul tema v. altresì A. Pizzorusso, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, 1963 e A. D'Atena, *La pubblicazione delle fonti normative*, Padova, 1974.

<sup>26</sup> Forse troppi, v. *supra* nota 5.

<sup>27</sup> V. *supra* par. 2 lett. a).

dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, la quale a sua volta rimanda ad un'ulteriore disciplina da parte della Commissione stessa, con proprio regolamento interno.

La qualificazione giuridica di questi ultimi due atti non è facile.

Il primo passaggio normativo successivo a quello legislativo, la delibera della Presidenza del Consiglio regionale, è – forse – quello più problematico.

Innanzitutto, non può trattarsi di un atto di autoregolamentazione, in quanto il soggetto a cui è attribuito il potere di approvarlo è diverso da quello su cui ricadono i suoi effetti. Non pare nemmeno possibile considerarlo una norma interna o una sorta di regolamento settoriale del Consiglio regionale<sup>28</sup>, disciplinante il funzionamento di organi interni, perché ciò presupporrebbe che la Commissione di garanzia fosse un organo del Consiglio regionale. Ipotesi che non pare suffragata da alcun elemento normativo, considerato che lo Statuto (art. 91 c. 1) la definisce «organismo indipendente della regione»<sup>29</sup>, mentre la legge regionale, dopo aver ribadito la sua caratteristica di organo indipendente ed imparziale (art. 1 c. 1), stabilisce (art. 2 c. 2) che «le Commissioni consiliari possono richiedere pareri alla Commissione [di garanzia] avanzando motivata richiesta al Presidente del Consiglio regionale che la inoltra alla stessa», con un procedimento tipico delle relazioni con organi esterni all'Assemblea. Se esiste, come anche altrove, un rapporto con il Consiglio questo è di tipo esclusivamente funzionale e riguarda aspetti logistici e relativi al personale di supporto.

È, dunque, inevitabile chiedersi quale sia la *ratio* dell'attribuzione di questo potere all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale e se questa scelta non possa comportare, addirittura, profili di illegittimità.

Infine, sulla base di quanto previsto dalla delibera anzi detta, è stato approvato il regolamento interno della Commissione, peraltro, come abbiamo avuto modo di notare, non intitolato «regolamento». Esso è strutturato e completo come un vero e proprio atto di autoregolamentazione. Tuttavia, non può che essere considerato una norma interna ed è subordinato alla deliberazione dell'Ufficio di presidenza che lo istituisce, le cui decisioni (p. es. in materia di *quorum*) non può sovvertire. In guisa che eventuali nuove deliberazioni assunte dall'Ufficio di presidenza potrebbero modificare le scelte effettuate in autonomia dalla Commissione.

#### 4. Gli aspetti salienti delle scelte effettuate dai tre regolamenti in vigore

Per quanto riguarda le scelte effettuate dai tre (più uno, se consideriamo anche la delibera dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale del Piemonte) regolamenti «interni», pare utile una breve rassegna critica degli aspetti che paiono salienti.

<sup>28</sup> Così come accade in seno alle assemblee parlamentari, dove ai regolamenti parlamentari propriamente detti si affiancano dei regolamenti, detti appunto settoriali, approvati dagli uffici di presidenza, che disciplinano il funzionamento di organi o servizi interni (v. F. Sorrentino, *Le fonti*, 243); per i consigli regionali fanno riferimento ad analoghi regolamenti detti «minori» T. Martines - A. Ruggeri - C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, 43, escludendone però, a differenza del regolamento «maggiore», qualsiasi rilievo esterno.

<sup>29</sup> Corsivo nostro. In termini generali, a proposito della configurazione dei nuovi organi di garanzia come indipendenti dal circuito politico regionale v., tra gli altri, L. Panzeri, *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e sugli altri possibili istituti «compensativi»*, in *Le Regioni*, 2005, 133; e A. Spadaro, *Ancora*, cit., 2 e 12 (il quale parla di «autorità amministrative indipendenti ... sia pure *sui generis*», corsivo testuale).



Tra i vari aspetti procedurali ed organizzativi dei quali i regolamenti in questione si occupano, ci limitiamo a citare quelli che possono avere un'effettiva incidenza sul funzionamento dell'organo o che suscitano dubbi di legittimità.

Un primo argomento proprio dell'autoregolamentazione degli organi collegiali consiste nell'elezione del Presidente (ed eventualmente del suo sostituto) del collegio. L'elezione del Presidente (e del Vice Presidente) per la Consulta ligure è prevista dalla legge regionale (art. 8 c. 1) ma il *quorum* necessario (la maggioranza assoluta) e le modalità con cui procedere, sono indicate dal regolamento interno, all'art. 2 c. 3. Al contrario, in Emilia-Romagna e Piemonte l'elezione è interamente disciplinata dalla legge regionale<sup>30</sup>. Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, questa scelta induce un dubbio di legittimità, poiché lo Statuto, al già citato art. 69 c. 6, prevede che il regolamento della Consulta ne disciplini il funzionamento e l'organizzazione interna. E l'elezione del Presidente pare rientrare di diritto nel novero di queste competenze.

I regolamenti disciplinano, poi, le attribuzioni del Presidente, in qualche caso e misura ricalcando previsioni legislative. Si tratta dei tipici poteri di un presidente di organo collegiale: rappresentanza, convocazione, fissazione dell'ordine del giorno, presidenza ecc. Da sottolineare come tutti e tre i regolamenti interni prevedano la possibilità di una convocazione dell'organo di garanzia su iniziativa di una minoranza dei componenti; nonché (nei regolamenti interni di Piemonte, art. 15 c. 2, ed Emilia-Romagna, art. 4 c. 3) la possibilità per i presidenti di intervenire sul funzionamento dell'organo in via d'urgenza.

Un potere assegnato dai regolamenti al Presidente e che assume una certa rilevanza<sup>31</sup> è quello di designare i relatori «sui diversi atti sottoposti all'esame» dell'organo<sup>32</sup>. Relatori che hanno il compito di riferire sull'argomento e di proporre l'ipotesi di deliberazione (nonché destinati, di norma, ad essere anche i redattori del parere finale)<sup>33</sup>.

Altro aspetto di notevole importanza è quello relativo alla determinazione del *quorum* funzionale e di quello strutturale, nonché al rilievo da attribuire alle astensioni.

La disciplina piemontese è dettata quasi esclusivamente dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio che, all'art. 3, prevede sia il numero di presenti necessario per la validità delle sedute (pari a 5 membri sui 7 che costituiscono l'organo) che quello necessario per assumere le delibere (fissato in almeno 4 voti favorevoli). Al regolamento interno residua soltanto la possibilità di disciplinare il valore da attribuire alle astensioni al fine del conteggio del numero legale e in caso di votazione<sup>34</sup>.

Liguria ed Emilia-Romagna affidano, invece, gran parte della disciplina del punto alle leggi regionali.

La prima (art. 4 c. 2) richiede - per deliberare, - la maggioranza semplice, regola le astensioni - equiparandole al voto negativo - e l'ipotesi di parità, facendo in questa eventualità prevalere il voto presidenziale. Al regolamento tocca disciplinare il *quorum* strutturale, che fissa nella maggioranza assoluta.

<sup>30</sup> Rispettivamente all'art. 4 c. 1 e all'art. 3 c. 2. I regolamenti stabiliscono invece l'individuazione da parte del Presidente del membro incaricato di sostituirlo in caso di impedimento.

<sup>31</sup> A proposito dell'analogo potere del Presidente della Corte costituzionale, ne sottolineano l'importanza A. Ruggeri - A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001, 76.

<sup>32</sup> Cfr. art. 3 c. 1 lett. d) reg. Liguria; art. 4 c. 1 lett. d) reg. Emilia-Romagna; art. 3 c. 1 delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale piemontese.

<sup>33</sup> Cfr. art. 13 c. 1 reg. Liguria; art. 10 c. 4 reg. Emilia-Romagna; art. 3 c. 1 e 5 c. 1 e 2 reg. Piemonte.

<sup>34</sup> Cfr. art. 5 c. 4, secondo periodo che recita: «gli astenuti si computano come presenti ai fini della validità della seduta e l'astensione equivale a voto negativo».

Ancora più incisivo l'intervento della legge della seconda regione, che (art. 8) norma il *quorum* funzionale, il caso di parità di voti ed il numero legale. Il regolamento interviene (art. 7 c. 3 e 4) con delle precisazioni necessarie ad adattare la disciplina al regime provvisorio (con soli 3 membri anziché 5) con cui, come abbiamo visto, è stata istituita la Consulta. Questo intervento tanto dettagliato della legge regionale, in una materia senz'altro riconducibile al «funzionamento» della Consulta, fa sorgere ulteriori dubbi sul rispetto delle previsioni statutarie in merito alle competenze della legge e del regolamento interno.

Dubbi di legittimità sorgono altresì su di un'originale previsione del regolamento interno della Consulta ligure che, all'art. 4 c. 1, dispone l'automatica decadenza dei propri componenti in caso di assenza non adeguatamente motivata a tre sedute nel corso dell'anno solare. La sede regolamentare non pare, infatti, idonea ad una disposizione di questo tenore, giacché le modalità di elezione e la durata in carica dei membri della Consulta sono regolate direttamente dallo Statuto che rinvia alla legge per la determinazione dei loro requisiti di eleggibilità e delle cause di incompatibilità (art. 74 c. 3, 4 e 5), aspetti viceversa trascurati dalla legge attuativa. La legge, a sua volta, si limita a precisare le procedure per sostituire un membro dell'organo in caso di decadenza, decesso o dimissioni. Esiste indubbiamente, dunque, una lacuna per quanto riguarda la definizione dei casi di decadenza (tra i quali pare da inserire anche l'impedimento permanente) che, tuttavia, andrebbe colmata dallo stesso atto che determina l'eleggibilità e lo *status* dei componenti dell'organo e non in sede di autoregolamentazione.

In tutti gli organi di garanzia statutaria, infine, è previsto l'istituto dell'opinione dissenziente. Diversa è, però, la fonte della previsione. Per la Liguria interviene in proposito la legge regionale (art. 4 c. 3, ripreso ed esplicitato dal regolamento interno all'art. 13 c. 3 e 4), mentre nelle altre due regioni l'istituto è introdotto esclusivamente dal regolamento interno (sia pure con le differenze di genesi che intercorrono tra i due regolamenti)<sup>35</sup>. Ciò nonostante, non riteniamo possano sorgere dubbi di legittimità in relazione alla fonte introduttiva dell'istituto. Infatti, come ha riconosciuto nella sent. n. 200 del 2008, la Corte costituzionale, «la semplice previsione della possibilità di far risultare in modo ufficiale, da parte dei componenti, i motivi del proprio consenso o dissenso rispetto alla deliberazione assunta» è propria di «tutti i collegi amministrativi» nei quali «tale facoltà è riconosciuta ai relativi membri, con modalità diverse di manifestazione e di registrazione». È vero che la Corte riconduce «la disciplina delle modalità di esercizio di questa facoltà» al «potere di autoorganizzazione» di cui la Regione dispone «ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.» ma lo fa in relazione alla questione allora in esame, relativa appunto ad una legge d'attuazione. Non si può da quest'affermazione concludere che l'introduzione dell'opinione dissenziente in un collegio amministrativo, come sono gli organi di garanzia statutaria, sia riservata esclusivamente alla legge, trattandosi piuttosto di «una facoltà riconosciuta dalla legge in via generale ai componenti dei collegi amministrativi»<sup>36</sup> della quale, dunque, i regolamenti interni semplicemente dichiarano di avvalersi.

<sup>35</sup> Si tratta dell'art. 7 c. 10 del regolamento emiliano-romagnolo, che prevede anche la possibilità di opinione concorrente e dell'art. 5 c. 5 di quello piemontese.

<sup>36</sup> Cfr. sent. n. 200 del 2008 punto 4 del *Considerato in diritto*. Tra i vari commenti alla sentenza in questione v. la ricostruzione di F. Bailo, *La natura delle decisioni delle Consulte statutarie: questioni ancora aperte dopo il caso calabrese*, in *Giur. It.*, 2009, 838.