

GUIDO SIRIANNI
I REGOLAMENTI DELLE ASSEMBLEE REGIONALI*

Sommario: 1. Le assemblee politiche tra autoregolamentazione e legge – 2. Quale fonte per l'autonomia organizzativa dei consigli regionali – 3. Fonti interne, o fonti esterne? – 4. Fonti primarie, o fonti secondarie? – 5. Fonti riservate o a libero concorso? – 6. Statuto e regolamento – 7. Regolamento e legge regionale – 8. Il "trattamento" della fonte-regolamento. La sindacabilità dei regolamenti – 9. La parametricità delle norme regolamentari.

*pubblicato sul n. 2/07 di *Diritto e Società*

1. – *Le assemblee politiche tra autoregolamentazione e legge*

La vicenda dello stato moderno e poi dello stato di diritto è segnata da un processo di progressiva monopolizzazione e centralizzazione del potere e della produzione giuridica e nella corrispondente riduzione degli ambiti di libertà e normatività che avessero preteso sottrarsi a tale dominio. Si statalizza il diritto, si statalizza la giurisdizione, a scapito delle autonomie territoriali, sociali, economiche; si unificano e si consolidano gli elementi caratterizzanti del diritto come diritto statale: generalità, astrattezza, imperatività, unilateralità, obbligatorietà, continuità, sanzionabilità, etc.

Quando, attraverso la rappresentanza, fa la sua comparsa la politica come funzione pubblica (come potere da esercitarsi in modo non segreto, ma pubblico), si assiste ad uno sdoppiamento singolare di prospettive. Per un verso il diritto statale, proprio per il fatto di essere prodotto attraverso la rappresentanza politica, ottiene una legittimazione rafforzata che amplifica il processo di monopolizzazione della produzione giuridica e di conseguente progressiva cancellazione dei circuiti separati di giuridicità; per l'altro, è la stessa funzione politica alimentata dalla rappresentanza che viene a costituire un nuovo circuito, che pretende a sua volta di ubbidire solo a regole proprie, sottraendosi al principio di legalità, nel nome della divisione dei poteri, proprio perché esso pretende di essere, attraverso la legge, la fonte della legalità.

L'autonomia della rappresentanza politica, *prima facie*, si presenta come una memoria di antichi privilegi medievali: il parlamento, inteso come corporazione, ha un suo statuto e una condizione di franchigia che lo protegge dal monarca. Ma, a ben vedere, l'autonomia del parlamento, intesa come libertà di darsi proprie regole di organizzazione e di funzionamento, ha motivazioni specifiche, che si legano immediatamente alla "invenzione" della rappresentanza politica, e cioè alla nuova legittimazione e missione dei suoi componenti. Il parlamento è infatti composto da rappresentanti che individualmente e collettivamente, rappresentano ad eguale titolo l'intero corpo degli elettori. La autoorganizzazione fa corpo con le prerogative necessarie del parlamento e dei suoi membri.

Con la nascita del parlamento moderno, nasce anche la necessità di stabilire forme e modi di un linguaggio politico corrispondente e coerente con la logica della rappresentanza politica. Il regolamento parlamentare è dunque la formalizzazione di una etica del discorso politico costruita su alcuni valori guida: eguaglianza dei membri del collegio; principio di maggioranza; diritto della minoranza, pubblicità delle riunioni. Il regolamento stabilisce tempi e modi della politica: quale debba essere l'ordine di trattazione degli affari, quando e come si discute e si delibera. La civiltà borghese pretende di instaurare un regno della parola e della ragione a sua misura. Il parlamento è dunque il luogo nel quale la ragione e la giustizia si inverano attraverso il pubblico e libero confronto dialettico delle idee. Il modello tendenziale di riferimento è, per certi versi, quello della esperienza giudiziaria.

Le regole di questo confronto dialettico prima ancora che prescrizioni giuridiche sono precetti etici, o di ragione, tecniche maieutiche, rivolte ai componenti del collegio, capaci di ordinare e rendere possibile il libero confronto delle opinioni per potere consapevolmente deliberare. Esse sono, per così dire, la grammatica e la sintassi del linguaggio della rappresentanza politica. Per questa ragione, il

potere di stabilire le opportune regole del discorso non può spettare che agli stessi soggetti che devono farne uso. La legittimazione del potere (la rappresentanza politica) include, cioè, la legittimazione a darsi le migliori regole per l'esercizio del potere (1).

Le regole della politica sono dunque regole di ragione prima che regole giuridiche, e questo assunto è pienamente rispettato nell'ambito della rappresentanza parlamentare. Nel caso della rappresentanza che si svolge in seno ai circuiti minori delle collettività locali, le regole della politica provengono invece da una fonte legale, e cioè dalla legislazione comunale e provinciale. Ciò non si spiega col fatto che tali collegi non avrebbero carattere politico ma amministrativo (anzi, al contrario, V.E. Orlando, enfaticamente sottolinea che "il consiglio comunale non è soltanto un organo *amministrativo*, ma una sua speciale caratteristica è quella di essere una assemblea *rappresentativa*. Su quest'ultima espressione dovremo largamente tornare, appunto perché essa costituisce il carattere giuridico più saliente del nostro istituto (...) noi possiamo dire che la peculiarità di questa istituzione consiste nell'essere applicato all'ordinamento amministrativo dei Comuni quel principio fondamentale della Costituzione politica degli Stati moderni, e cioè il principio della rappresentanza" (2)), ma piuttosto al fatto che la stessa rappresentanza politica si conforma ad una logica gerarchica, oltre che ad un atteggiamento insieme pedagogico e diffidente della *élite* politica nazionale nei confronti del ceto politico locale. Probabilmente si dubita che il ceto politico locale, senza esserne giuridicamente obbligato, sia in grado di conformare i propri comportamenti alle modalità colte del *fair play* parlamentare; l'esperienza nei consigli comunali e provinciali rappresenta, poi, un tirocinio formativo per il personale politico che, allorché, al culmine del *cursus honorum*, fa il suo ingresso in parlamento è già bene istruito all'uso del linguaggio e delle regole della rappresentanza politica.

Anche le regole legali che disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento dei corpi locali, sono tuttavia la traduzione positiva di regole di ragione, corrispondendo ad una matrice culturale analoga a quella delle regole parlamentari. E non è un caso che proprio sulla base dei regolamenti parlamentari e delle norme della legislazione comunale e provinciale che giurisprudenza e dottrina individuano un nucleo di principi generali sul funzionamento dei collegi (3). Sicché le regole che definiscono le forme di esercizio della rappresentanza – la grammatica e la sintassi – hanno una variegata natura: sono, in via discendente, precetti etici ed istituzionali cristallizzati dalle convenzioni parlamentari, principi generali dell'ordinamento, norme di legge.

2. – *Quale fonte per l'autonomia organizzativa dei consigli regionali*

Come notato, l'istanza di autoorganizzazione dei collegi politico-rappresentativi riceve nella tradizione liberale risposte di tenore profondamente differente.

Essa trova infatti un riconoscimento pieno ed incondizionato nel caso delle assemblee parlamentari, dal momento che esse sono abilitate ad autodisciplinare la propria organizzazione ed il proprio funzionamento attraverso appositi regolamenti interni (art. 61 Sta.), configurati come *interna corporis acta*.

Nel caso di consigli comunali e provinciali, il principio di legalità viene viceversa considerato prevalente rispetto alle istanze di autoorganizzazione. Tali consigli, pur avendo un carattere rappresentativo che li distingue dagli altri collegi amministrativi, i sono disciplinati, quanto ad organizzazione e funzionamento, da norme eteronome statali. Tuttavia, i consigli conservano un limitato potere di autoorganizzazione negli spazi lasciati vacanti dalla normativa statale, che si traduce nella instaurazione di prassi o nella adozione di regolamenti che si rifanno nei contenuti al modello del regolamento della Camera dei deputati (4).

Col passaggio al nuovo ordinamento costituzionale la autonomia organizzativa dei corpi politici rappresentativi – parlamento e consigli comunali e provinciali – nei termini differenziati configurati nella tradizione liberale – non venne apparentemente ad essere rimessa in discussione. Tale orientamento di continuità emerge chiaramente, nel caso dei regolamenti parlamentari, sia dalla scelta di includere in Costituzione un rinvio a tale fonte simile a quello operato in precedenza dall'art. 61 dello Statuto, sia dalla assenza di ogni riferimento esplicito alla possibilità che tali regolamenti (comunque non più qualificati come *interni*) potessero essere sottoposti, del pari delle leggi, al sindacato di costituzionalità. La stessa Costituzione, nondimeno, diversamente che nel passato, disciplina direttamente molti fondamentali aspetti della organizzazione e del funzionamento delle Camere. Quanto ai consigli comunali e provinciali, la organizzazione e il funzionamento continuarono ad essere rette dalle norme del r.d. del 1915 richiamate in vita nel dopoguerra, e destinate a sopravvivere fino alla riforma delle autonomie locali del 1990.

In questo contesto di continuità, almeno esteriore, la maggiore novità fu rappresentata dalla creazione di nuovi corpi politico-rappresentativi – le regioni – che impose la conseguente necessità di decidere se i consigli regionali, che venivano a costituire una sorta di ibrido tra le assemblee parlamentari e i consigli degli enti locali, per il fatto di essere organi rappresentativi provvisti di poteri tanto legislativi, quanto amministrativi, dovessero disporre di un potere di autoorganizzazione ampio, sul modello “politico” delle camere, o invece molto più limitato, secondo lo schema “amministrativo” proprio dei consigli comunali e provinciali (5).

Le norme costituzionali non fornirono tuttavia una risposta diretta ed univoca alla alternativa disciplina “legale” (con legge) o disciplina “politica” (con regolamento interno) alimentando in tal modo una situazione di incertezza e di ambiguità che non si è mai pienamente risolta.

Esse fecero infatti intendere che il consiglio regionale avrebbe dovuto avere un potere di autoorganizzazione (l'art. 122, co. 3, utilizzò una formulazione identica a quella contenuta nell'art. 63, co. 1, riguardante le camere: “il Consiglio elegge nel suo seno un presidente e un ufficio di presidenza per i propri lavori”) e fecero pure capire in tal modo che tale potere di autoorganizzazione, in corrispondenza del carattere politico dell'organo, avrebbe dovuto avere una portata maggiore di quella comune alla generalità degli organi collegiali, escludendo la possibilità che il presidente della giunta regionale (secondo l'esempio della legge comunale e provinciale) fosse anche presidente del consiglio.

La Costituzione inoltre, nel porre precetti riguardanti direttamente la organizzazione ed il funzionamento delle Camere, veniva a stabilire principi generali che sicuramente sarebbero stati riferibili anche alle altre assemblee elettive e in primo luogo, ai i consigli regionali, in quanto corpi legislativi (6): si pensi, ad es. alla pubblicità delle sedute ed al numero legale come condizione di validità delle deliberazioni (art. 64, co. 2 e 3), al divieto di mandato imperativo (art. 67), alla indennità parlamentare (art. 69), al procedimento ordinario di esame ed approvazione dei disegni di legge (art. 72, co. 1), alla approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto consuntivo (art. 81, co. 1). Principi la cui estensibilità non era smentita dal fatto che, talune prerogative consiliari erano disciplinate in termini differenziati rispetto alle camere (v. in particolare, in materia di immunità, l'art. 122, co. 4).

Le norme costituzionali non andarono però oltre queste pur significative allusioni, senza precisare se l'autonomia organizzativa dei consigli si dovesse manifestare nella forma dello statuto, della legge o di un regolamento. Questo silenzio si spiega probabilmente col fatto che il Costituente ritenne preferibile devolvere la questione alle regioni stesse, che avrebbero potuto meglio affrontarla nell'ambito della propria potestà statutaria, concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'ente

(7). E, in effetti, questa stessa logica di decentramento, è leggibile nella attribuzione allo statuto (questa volta in modo esplicito) del compito di disciplinare una serie di materie (l'iniziativa legislativa; la pubblicazione delle leggi) che, nel caso dello Stato, si era ritenuto di normare direttamente in Costituzione o con rinvio a leggi costituzionali (v. art. 71, co. 1; art. 73, co. 3).

Il rinvio tacito operato dalla Costituzione allo statuto non lasciava tuttavia allo statuto una piena disponibilità della scelta concernente la definizione dell'ambito di autoorganizzazione del consiglio. Anche lo statuto avrebbe dovuto infatti armonizzarsi con la Costituzione (oltre che, secondo l'originaria formulazione dell'art. 123 Cost., con le leggi della repubblica). Sicché le determinazioni degli statuti, per un verso, non avrebbero potuto contraddire i precetti costituzionali direttamente o indirettamente riguardanti la struttura, l'organizzazione, il funzionamento dei consigli, e per l'altro, avrebbero probabilmente dovuto armonizzarsi anche con la scelta dell'art. 64, co. 1, Cost., di affidare l'autoorganizzazione delle camere ad una fonte specializzata, e cioè al regolamento, piuttosto che alla legge. Un importante indizio del fatto che il silenzio della Costituzione fosse solo apparente, sottintendendo una chiara opzione favorevole alla autonomia regolamentare dei consigli si può trarre, del resto, dagli statuti speciali. Nel momento in cui si pose, anche relativamente alle regioni differenziate, il problema di decidere se i consigli dovessero essere disciplinati con regolamento o con legge, nella assenza di una fonte, quale quella statutaria, alla quale girare la questione, non si esitò, ad optare in modo esplicito per la disciplina regolamentare (8), e ciò nonostante che i consigli avessero struttura monocamerale e non bicamerale (e quindi benché legge regionale e regolamento consiliare potessero apparire tra loro fungibili).

Proprio in coerenza con tale assunto, di lì a poco la legge Scelba (pur per varie ragioni contestata) stabilì all'art. 20 che gli statuti regionali avrebbero dovuto attribuire ai consigli regionali il potere di adottare un proprio regolamento, specificando, non a caso, che la approvazione di tale atto avrebbe richiesto il voto di una maggioranza qualificata (simile cioè a quella richiesta dall'art. 64 Cost. per la approvazione dei regolamenti delle Camere). La legge Scelba concepiva dunque i regolamenti come una fonte di autoorganizzazione non solo possibile, ma addirittura necessaria (non avrebbe avuto altrimenti senso prescrivere una particolare maggioranza, lasciando invece agli statuti la facoltà di decidere se istituire o meno la fonte).

Al momento della attuazione delle regioni ordinarie la indicazione della legge Scelba sarebbe stata in effetti recepita, senza difficoltà, dagli statuti regionali. Gli statuti delle regioni di diritto comune, in verità, a differenza degli statuti speciali, disciplinarono direttamente molti aspetti della organizzazione e del funzionamento dei consigli; essi, tuttavia, non mancarono di operare ampi rinvii, ora generali, ora puntuali e specifici, alla regolamentazione consiliare (in vari casi venne fatto rinvio anche a ulteriori regolamenti minori, per la disciplina di specifiche tematiche). In alcuni casi, infine, gli statuti, affermarono la necessità che taluni aspetti fossero normati non dal regolamento, ma dalla legge. Quanto ai contenuti, i regolamenti delle regioni di diritto comune, così come era avvenuto in precedenza nel caso delle regioni differenziate, furono ampiamente modellati sull'esempio dei regolamenti parlamentari, quali vigenti al momento della loro emanazione, recando discipline concernenti quattro settori principali, e cioè lo status dei consiglieri; l'organizzazione interna ed il funzionamento del Consiglio; i procedimenti deliberativi, tanto legislativi quanto amministrativi; le funzioni ispettive e politiche (9). Statuti e regolamenti imposero inoltre nella generalità dei casi (pur con qualche disparità tra regione e regione), procedimenti aggravati per la approvazione e la modificazione dei regolamenti, anche con l'intervento di speciali organismi (giunte o commissioni per il regolamento), e richiedendo la deliberazione della maggioranza assoluta degli aventi diritto. Tale aggravamento permetteva di distinguere formalmente i regolamenti del consiglio (non soggetti né a promulgazione, né ad emanazione) tanto dalle leggi regionali, quanto dai regolamenti "amministrativi" (10).

In conclusione, nel delineare i tratti del nuovo ente – la regione – interposto tra lo Stato e gli enti locali, si espresse nell'ambito di statuti speciali, leggi statali e statuti ordinari, pur con varietà di accenti, una chiara scelta nel senso che, pare a noi, in ragione del principio di “armonia con la Costituzione” l'organo di vertice avrebbe sicuramente disposto, per via del suo carattere politico, di un potere di autoorganizzazione, molto più ampio di quello tradizionalmente goduto dai consigli comunali e provinciali, da esercitarsi quindi attraverso una fonte specializzata – il regolamento – similmente ai regolamenti interni delle camere.

Il fatto che gli statuti abbiano rinviato in modo cospicuo ai regolamenti, e che in concreto tali regolamenti abbiano rappresentato la principale fonte della organizzazione e del funzionamento dei consigli, ha reso palese che, in effetti, l'autonomia organizzativa del consiglio si traduce in una specifica attribuzione regolamentare, ma non consente, da solo, di definire con certezza quale sia la natura e la collocazione del regolamento nel sistema delle fonti regionali

Le scelte operate relativamente al trattamento dell'autonomia consiliare di regioni ed enti locali, nei termini che si sono richiamati, non hanno subito mutamenti di rilievo fino alle recenti riforme, sfociate nella revisione del Titolo V Cost. Nel descrivere i termini nei quali tali riforme hanno interessato l'autonomia degli organi consiliari è opportuno esaminare prioritariamente gli sviluppi che hanno riguardato gli enti locali, perché è proprio relativamente ad essi che si sono manifestate le trasformazioni più vistose.

La riforma degli enti locali, seguendo una linea di tendenza aperta dalla l. 142 del 1990, e culminata con l'esplicito riconoscimento, con la riforma costituzionale del 2001, di una autonomia statutaria (art. 114, co. 2, Cost., nuovo testo), ha segnato infatti una profonda inversione di rotta, rispetto alla tradizione liberale ed al vecchio t.u. del 1915, che, come si è già prima notato, non attribuivano ai consigli una autonomia organizzativa, se non nei limitati termini in cui la materia della organizzazione e del funzionamento fossero stati già normati da fonti statali. In tale contesto, l'art. 11 della l. 3 agosto 1999 n. 125, e successivamente l'art. 38 co. 2 e 3 d. lgs. 267/2000, ha riconosciuto agli stessi consigli di comuni, provincie e città metropolitane una inedita (anche se parziale) autonomia organizzativa, che include la possibilità di disciplinare autonomamente il proprio funzionamento attraverso una apposita fonte regolamentare consiliare, ben distinta tanto dallo statuto, quanto dagli altri regolamenti locali (11). Nel sistema delle fonti locali ha dunque fatto la sua comparsa un regolamento particolare, ben riconoscibile per procedimento (esso deve approvato a maggioranza assoluta degli aventi diritto (12)), per la esenzione dal regime ordinario dei controlli preventivi sui regolamenti comunali (art. 17, co. 33, l. 127/1997 – ver.), per la soggezione al “limite dei principi” stabiliti dallo statuto, per il suo ambito materiale, comprendente (e delle materie disciplinate con legge o riservate allo statuto) (art. 38, co. 2 e 3), “il funzionamento dei consigli”, riguardando “in particolare, le modalità per la convocazione e per la presentazione e la discussione delle proposte”; la indicazione del “numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute, prevedendo che in ogni caso debba esservi la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tal fine il sindaco e il presidente della provincia”; “la gestione di tutte le risorse attribuite per il proprio funzionamento e per quello dei gruppi consiliari regolarmente costituiti”; (art. 44, co. 2), “i poteri, la composizione ed il funzionamento delle commissioni di indagine sull'attività dell'amministrazione”; le modalità di presentazione delle interrogazioni e delle altre istanze di sindacato ispettivo dei consiglieri (art. 43, co. 3).

Non solo gli organi titolari di potestà legislativa, ma anche i comuni e le provincie si vedono quindi riconosciuta, a seguito della riforma, una – pur comparativamente più esigua – autonomia regolamentare consiliare che si incastona tra l'autonomia statutaria definita dall'art. 114, co. 2, Cost., e l'autonomia regolamentare sancita dall'art. 117, co. 6, ultimo periodo, Cost., a favore di comuni, provincie ed autorità metropolitane (13).

Conclusivamente, si può ritenere che, dopo la riforma degli enti locali, la potestà di autoorganizzazione, attraverso un regolamento speciale, approvato a maggioranza qualificata, pur variamente graduabile per dimensione e forma, è ormai positivamente divenuta un attributo qualificante e necessario di ogni corpo politico-rappresentativo: camere, consigli regionali, consigli comunali e provinciali (14), costituendo una condizione considerata necessaria per rendere possibile la espressione di un autonomo indirizzo politico. Conseguentemente, allorché si debbano indagare le caratteristiche ed i limiti del potere di autoorganizzazione delle assemblee elettive, non si può fare a meno di constatare che esso viene considerato ormai un elemento indefettibile: pur potendo avere una portata più o meno estesa, esso non può mai essere rimosso.

La riforma del Titolo V Cost., ha coinvolto anche l'autonomia organizzativa dei consigli regionali, benché la disciplina della materia sia rimasta apparentemente immutata, dal momento che essa è venuta a modificare in modo profondo il complessivo contesto istituzionale nel quale i regolamenti consiliari si collocano. Tale mutamento sollecita, per un verso, la necessità di rapportare l'autonomia organizzativa e regolamentare dei consigli alla nuova identità funzionale della regione ed alla sua forma di governo; per l'altro, la esigenza di inquadrare i regolamenti consiliari nel nuovo sistema delle fonti regionali, per poter comprendere se, ed in quale misura, l'autonomia regolamentare dei consigli risulti rafforzata, o indebolita, o comunque trasformata rispetto al passato

La riforma interferisce sulla fonte-regolamento consiliare, in termini indiretti, negli aspetti concernenti il suo ambito materiale, il rapporto con le altre fonti regionali, il procedimento di approvazione

In primo luogo, va notato come l'art. 123 Cost., nella nuova formulazione, mentre per taluni aspetti pare potenziare la fonte statutaria, per altri versi sembra invece deprimerla, con possibili significativi riflessi sul regolamento consiliare. La procedura aggravata dell'art. 123 Cost., la cancellazione del limite dell'armonia con le leggi della repubblica, l'allargamento della materia statutaria all'oggetto della forma di governo regionale farebbero immaginare una maggiore libertà della fonte statutaria nel determinare l'ampiezza e le forme della facoltà di autoorganizzazione rimessa al consiglio regionale: lo statuto potrebbe cioè decidere senza apparenti preclusioni se e cosa affidare alla regolamentazione consiliare; al contrario, il fatto che l'art. 123 specifichi che allo statuto è affidata la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento della regione solo per quanto attiene ai principi fondamentali lascerebbe intendere che a fonti subordinate o separate allo statuto (e tra queste, ai regolamenti del consiglio) sia riservato il compito di svolgere tali principi fondamentali, con conseguente innalzamento della indiretta garanzia della fonte regolamentare, in quanto essa avrebbe il compito di tradurre i principi fondamentali in prescrizioni puntuali.

In secondo luogo, la organizzazione e il funzionamento della regione rifluiscono ormai nell'ambito della potestà legislativa residuale esclusiva. La legge regionale, diversamente che nel passato, non è dunque competente a disciplinare solo l'ordinamento degli uffici dipendenti dalla regione (e per di più nei termini di una potestà concorrente), ma *tout-court*, la organizzazione ed il funzionamento della regione, e quindi anche i suoi apparati di vertice, e tra essi il consiglio

Sotto questo profilo, si potrebbe ipotizzare che si sia determinato un ampliamento della competenza attribuita alla fonte-legge regionale (e cioè, lo statuto stabilirebbe i principi della organizzazione, e la legge regionale li svolgerebbe), con la conseguente riduzione (o addirittura cancellazione) dello spazio della fonte-regolamento consiliare, nei termini di una mera regolamentazione di esecuzione di statuto e legge. Sotto un profilo differente, il fatto che il consiglio regionale abbia la titolarità anche di una potestà legislativa esclusiva riduce la distanza funzionale esistente tra camere e consigli regionali, rendendo del tutto obsoleta quella distinzione tra sovranità delle camere e la autonomia dei consigli,

spesso invocata in passato anche per escludere una equiparabilità tra regolamenti parlamentari e regolamenti consiliari, quanto a posizione rivestita nel sistema delle fonti.

In terzo luogo, la forma di governo a forte razionalizzazione suggerita dalla Costituzione (ancorché derogabile e tuttavia, di fatto mai derogata) comporta un'ampia ridefinizione del ruolo del consiglio, che deve necessariamente riflettersi nella disciplina della organizzazione e del funzionamento recata nei regolamenti consiliari. Questo mutamento di ruolo del consiglio si riflette anche nel potere di autoorganizzazione dell'organo? Non è facile stabilire come ed in che termini il passaggio da una forma di governo "tendenzialmente" assembleare ad una forma di governo di stampo neoparlamentare si rifletta anche sul piano della maggiore o minore autonomia organizzativa spettante al consiglio, ovvero nella maggiore o minore espansione della fonte statutaria. Quel che è certo che la più netta separazione introdotta tra i due organi di vertice della regione – consiglio e giunta – sollecita la necessità che ciascuno di essi disponga di una forte autonomia organizzativa.

In quarto luogo, l'esistenza di un premio di maggioranza rende inadeguate le consuete modalità di approvazione dei regolamenti, richiedenti il voto della maggioranza assoluta degli aventi diritto. Poiché la maggioranza ottiene automaticamente un numero di seggi che supera sempre ed abbondantemente la soglia del cinquanta più uno per cento, si è così dissolta la pur esigua garanzia di partecipazione, che era in precedenza assicurata alla opposizione. Di conseguenza, le discipline statutarie relative alla approvazione degli statuti dovrebbero necessariamente innalzare il *quorum*.

L'esperienza attuativa della nuova disciplina del Titolo V evidenzia tuttavia, relativamente alla tematica dei regolamenti consiliari, elementi prevalenti di continuità rispetto al passato (15). L'esame dei nuovi statuti dimostra che questi, non diversamente dai precedenti, in alcuni casi disciplinano direttamente alcuni aspetti della organizzazione e del funzionamento del consiglio, ma in genere operano rinvii molto estesi ed ellittici alla regolamentazione consiliare. Di fatto, la linea di demarcazione tra statuto e regolamento non sembra essersi spostata, come pure non si può cogliere un maggiore *favor* che nel passato per la fonte legge piuttosto che per la fonte regolamento. In termini generali, lo spazio tradizionalmente occupato dalla fonte regolamento risulta confermato, e non è possibile affermare con certezza se ciò sia avvenuto in quanto si è reputato che la fonte regolamento fosse la più idonea a proteggere la posizione del consiglio, nel contesto della nuova forma di governo regionale, o solo perché mancavano ragioni che spingessero a modificare un assetto ormai consolidato in trenta anni di vita regionale. Anche le modalità di approvazione del regolamento non hanno registrato le modificazioni che ci si sarebbe potuti attendere: nella generalità dei casi gli statuti confermano infatti la approvazione con maggioranza degli aventi diritto, e solo lo statuto laziale e quello della toscano prefigurano (doverosamente) meccanismi più coerenti rispetto alla realtà degli equilibri consiliari tra le forze politiche prodotti dalla legislazione elettorale regionale. Il primo richiede (art. 25) che, quanto meno nella prima votazione, il *quorum* richiesto sia quello della maggioranza dei tre quinti; il secondo, in termini più rigorosi, esige (art. 22) nella prima votazione la maggioranza di tre quarti, nella seconda e nella terza quella dei due terzi. In realtà, conclusivamente, si può ritenere che l'attenzione dei nuovi statuti relativa alla organizzazione e al funzionamento del consiglio sia stata richiamata, più che dal problema della corretta individuazione delle fonti della organizzazione consiliare, a quello di un aggiornamento della sostanza dei regolamenti (16), rispetto alle esigenze proprie di una forma di governo di tipo neoparlamentare e di un assetto politico bipolare con la sottolineatura (variamente accentuata, regione da regione) di problematiche come lo statuto della opposizione (art. 49 St. Umbria; art. 10 St. Toscana), la programmazione della attività legislativa, le procedure di bilancio (artt. 18 e 51 St. Liguria), le pratiche di consultazione e di valutazione normativa (art. 26 St. Calabria; art. 36 St. Lazio; art. 19 St. Emilia Romagna).

3. – *Fonti interne, o fonti esterne?*

I regolamenti dei consigli regionali, pur presentando aspetti molto particolari, e pur assolvendo ad una funzione tutt'altro che marginale nella organizzazione e del funzionamento della regione, hanno richiamato una attenzione piuttosto limitata da parte della dottrina, il più delle volte per lo stimolo proveniente da pronunce, peraltro rare, rese dalla Consulta in sede di conflitto di attribuzioni. Fin dai primi approfondimenti, svolti sul finire degli anni '50, nell'ambito degli studi dedicati agli organi di vertice della regione e alle fonti regionali (17) sono tuttavia emerse due tendenze interpretative di fondo. Un indirizzo ricostruttivo tende ad assimilare i regolamenti consiliari ai regolamenti parlamentari, considerandoli quali fonti primarie e riservate; l'altro indirizzo, prevalente, avallato dalla giurisprudenza costituzionale, è propenso a ritenere invece che i regolamenti, nonostante alcune singolarità, siano essenzialmente fonti secondarie. In ogni caso, la riflessione sulla problematica dei regolamenti, concentrandosi su una serie di aspetti, a partire dal quesito circa la naturale spettanza o meno al consiglio (18), in quanto organo legislativo, di una potestà di autoorganizzazione, ha fatto emergere più dubbi che certezze, facendo intravedere un fenomeno sfuggente e difficilmente sistemabile che in ogni caso è oggi necessario riconsiderare, alla luce degli importati della riforma del Titolo V.

La dottrina, con rare eccezioni (19), non esita a qualificare i regolamenti consiliari come fonti esterne, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle utilizzate al riguardo dei regolamenti parlamentari respinta, per questi ultimi, ogni prospettiva "internistica", sarebbe stato del resto incongruo giungere a conclusioni diverse al riguardo della fattispecie "minore" dei regolamenti consiliari. Vedi, per tutti, le argomentazioni di Berti: "non c'è regolamento il quale, pur limitato a disciplinare gli aspetti funzionali di un ufficio, non sia rilevante sul piano giuridico"... "secondo l'ordine di idee qui seguito non sono da considerare come normazione interna i regolamenti del Consiglio. Già del resto i regolamenti parlamentari sono riconosciuti come espressioni normative dotati di giuridicità piena e la discussione verte più sul punto se ad essi sia da riconoscere o meno forza di legge. Quanto al regolamento così detto interno del consiglio regionale, la strada per riconoscere ad esso efficacia normativa è spianata dalla circostanza che anche tale regolamento rientra nella potestà normativa del consiglio e che addirittura il procedimento per deliberarlo è rinforzato (maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati) rispetto ai normali regolamenti regionali.... Anzi, proprio la circostanza che il regolamento del consiglio contenga o sia destinato a contenere norme di disciplina, oltre che del funzionamento dell'organo, della produzione di leggi, regolamenti ed atti amministrativi, stante che il consiglio regionale non gode di quella posizione e di quel tipo di autonomia che è proprio delle camere in confronto agli organi di governo invece che aumentare la specialità del carattere tende a farne in un certo senso il prototipo della potestà regolamentare della regione" (20). Martines, individua ulteriori elementi sintomatici nel collegamento tra il regolamento e la "attività di direzione politica del Consiglio", nel carattere "essenziale" ed "indefettibile" del regolamento, nel fatto che il regolamento "può valere a caratterizzare la forma di governo regionale, o, quantomeno, ad accentuarne o attenuarne alcune linee di tendenza" (21). La dottrina, in pratica, da per scontata la impraticabilità delle letture "internistiche", evidenziando una pluralità di elementi sintomatici della valenza esterna, facendo appello anche alle conferme desunte dalle pronunce della Corte costituzionale che, pronunciandosi in sede di conflitto di attribuzione, hanno dato a loro volta per acquisito il carattere esterno dell'atto regolamentare impugnato, senza avvertire la necessità di argomentare sul punto (22). E la indicazione implicitamente fornita dalla Corte viene accolta con favore, in quanto conferma le letture evolutive tendenti al superamento, nel caso degli stessi regolamenti parlamentari, della tradizionale prospettiva degli *interna corporis*. La qualificazione esterna è poi agevolata, rispetto al caso dei regolamenti

parlamentari, dal fatto che, tali atti, stante la struttura monocamerale del consiglio, non possono essere nemmeno configurati come atti di organo e non come atti di potere. Più in generale, anche se non mancherebbe la possibilità di ravvisare elementi indiziari di carattere interno, simili a quelli sovente invocati dalle tesi internistiche concernenti i regolamenti parlamentari (i regolamenti consiliari non sono né emanati, né promulgati; essi sono autointerpretati dal presidente della assemblea e dalla giunta per il regolamento; le norme regolamentari sono non di rado disapplicate), le tesi esternistiche non devono scontrarsi con opposte consolidate tradizioni, dal momento che non esiste un “diritto consiliare” simile al diritto parlamentare, e soprattutto i consigli regionali, diversamente dalle camere, non esprimono una forza politica che possa indurre la Corte costituzionale e la magistratura a “tenersi indietro”.

4. – *Fonti primarie, o fonti secondarie?*

Altro decisivo nodo che impegna dottrina e giurisprudenza è quello della collocazione dei regolamenti nella gerarchia delle fonti, tra gli atti primari o tra quelli secondari. Come noto, secondo la rappresentazione più diffusa del sistema delle fonti la primarietà può essere estratta da elementi formali (il fatto che l'atto presenti i necessari elementi distintivi: denominazione, promulgazione, emanazione, pubblicazione) o può essere desunta da profili sostanziali, e cioè dalla sua capacità di innovare l'ordinamento al massimo livello; questa seconda prospettiva “sostanziale” può essere intesa in termini restrittivi, quando si ritiene che la capacità primaria presuppone comunque che la fonte sia legittimata da una previsione di rango costituzionale.

Poiché i regolamenti consiliari non recano impressi gli elementi intrinseci identificativi delle fonti primarie (essi non sono né promulgati né emanati, e tantomeno vengono pubblicati), ove si ritenga che la presenza di elementi formali di riconoscimento costituisca una condizione imprescindibile, essi non possono essere qualificati come primari, mentre in caso contrario la qualificazione primaria richiede che sia accertata la effettiva capacità della fonte di innovare l'ordinamento al livello più alto.

Tuttavia, diversamente dai regolamenti parlamentari, quelli consiliari solo nel caso delle regioni differenziate si basano su una norma di livello costituzionale (e cioè lo statuto, con l'eccezione della Regione Siciliana, in cui il regolamento è previsto in un decreto del Capo provvisorio dello Stato, in ragione di un rinvio statutario), mentre nel caso delle regioni ordinarie essi trovano il loro referente in una norma statutaria, e quindi in una fonte primaria.

La diretta conseguenza di ciò è che solo nel caso di quattro regioni speciali sarebbe virtualmente possibile concepire il regolamento consiliare come una fonte primaria, subordinata rispetto a norme di rango costituzionale (Costituzione e statuto speciale): avremmo, cioè, come nel caso dei regolamenti delle Camere, un regolamento che è tale solo di nome, e non di fatto (e che in via ipotetica potrebbe essere “trattato” come tale e quindi sindacato dalla Corte costituzionale qualora esso risultasse ascrivibile alla categoria degli atti con forza di legge).

Viceversa, nel caso delle regioni ordinarie (ed in quello della regione Sicilia) il regolamento non può qualificarsi come fonte primaria (in ragione del principio del *numerus clausus* delle fonti primarie, quali individuate dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali), sicché non resterebbe che considerarlo come fonte secondaria (rispetto allo statuto, ed eventualmente anche alla legge regionale) ⁽²³⁾. Si tratta cioè di un regolamento, sia pure *sui generis*, per la materia trattata, per il procedimento aggravato di approvazione, per la esenzione dai controlli preventivi di legittimità previsti per i regolamenti regionali (fintanto che tali controlli erano ancora previsti), per il rapporto incerto di subordinazione rispetto allo statuto e alla legge regionale. Questa prospettiva di una netta divaricazione tra regolamenti delle regioni speciali e quelli delle regioni ordinarie – gli uni qualificabili come fonti primarie, gli altri

secondarie – imposta da ragioni strettamente formali, connesse alla differente qualità di statuti ordinarie e statuti speciali, ma difficilmente giustificabile, sul piano sostanziale (tale divaricazione non può dirsi voluta dal Costituente, in quanto corrispondente alla volontà di differenziare la posizione dei consigli a seconda del tipo di autonomia regionale, ma appare piuttosto un prodotto *casuale* generato da un insufficiente coordinamento tra le scelte operate in seno alla Assemblea costituente ed in sede di elaborazione degli statuti speciali, o forse meglio, dalla formulazione criptica ed allusiva dei precetti relativi alla autonomia consiliare contenuti nel Titolo V) può essere superata solo nella misura in cui si riesca a negare, che gli statuti speciali abbiano voluto, o addirittura potuto istituire una fonte primaria (nel qual caso i regolamenti parteciperebbero tutti della stessa natura di fonte secondaria), o, viceversa, ad elevare la posizione dei regolamenti delle regioni ordinarie (sicché tutti i regolamenti assumerebbero una veste primaria).

Per deprimere la posizione dei regolamenti delle regioni differenziate sono state adottate dalla dottrina e dalla giurisprudenza varie argomentazioni, che muovono tuttavia da un presupposto comune. Esse non contestano la astratta idoneità degli statuti speciali a istituire fonti primarie, ma negano piuttosto che questi, prevedendo i regolamenti consiliari, in effetti abbiano istituito fonti di tale livello. In tale senso si è in primo luogo rimarcata la genericità delle previsioni relative ai regolamenti contenute in alcuni statuti speciali (24), ma soprattutto si è evidenziato come la diversità della posizione rivestita rispettivamente dal parlamento e dai consigli regionali, l'una di sovranità e l'altra di autonomia non autorizzasse la possibilità di riconoscere dirette analogie tra regolamenti parlamentari e regolamenti consiliari (cfr. sentt. C. Cost. 64/1966; 143/1968; 129/1981; 288/1987; 209/1994), per quanto concerne la rispettiva qualificazione.

Pur riconoscendo l'esistenza di elementi di specificità che differenziano i regolamenti consiliari sia dagli ordinari regolamenti amministrativi, sia dalle leggi regionali, (elementi sussistenti egualmente nelle regioni differenziate ed in quelle ordinarie), dottrina e giurisprudenza costituzionale negano però che essi abbiano una consistenza tale da giustificare (ed a richiedere) la loro qualificazione o il loro trattamento come fonti primarie. Tale dottrina è icasticamente (ma apoditticamente) sintetizzata dalla sent. 288/1987 della Corte costituzionale, secondo la quale "il sindacato di costituzionalità non potrebbe estendersi che a fattori normativi, i quali abbiano un ruolo essenziale nella produzione dell'ordinamento. Orbene, per i regolamenti consiliari (e ciò vale ovviamente anche per quelli previsti da statuti speciali) di siffatta essenzialità non sono né singolarmente né complessivamente considerati indici sicuri: né la competenza normativa, peraltro ad oggetto limitato (disciplina del procedimento legislativo e, più in generale, l'attività e il funzionamento del consiglio) e non sempre ad essi riservato, né le connesse funzioni cui essi assolvono, né la qualità dell'organo, né il tipo di procedura (pur rinforzata rispetto a quello legislativo dalla maggioranza qualificata". In conclusione, secondo la giurisprudenza della Corte, (ma anche secondo larga parte della dottrina) (25), il fatto che il regolamento trovi formale fondamento in una norma (lo statuto speciale) di rango costituzionale finisce per risultare del tutto insignificante, dal momento che questo è subordinato allo statuto e, nel rapporto con lo statuto, è sprovvisto di qualsiasi riserva sostanziale e procedimentale (26).

Anche per elevare a rango primario i regolamenti delle regioni di diritto comune, seguendo cioè il percorso inverso, si può ricorrere a varie argomentazioni che consentono di superare l'ostacolo rappresentato dalla mancata espressa previsione costituzionale della autonomia regolamentare consiliare, abilitando lo statuto ad istituire una fonte primaria. La principale ipotesi è che il consiglio regionale è implicitamente e necessariamente titolare di un potere di autoorganizzazione, che gli statuti (tanto ordinari, quanto speciali) svolgono e non creano. Alle fonti primarie, espressamente indicate dalla Costituzione, si aggiungerebbe una fonte ulteriore, e che di fonte primaria e riservata si tratti lo si desume sia dal fatto che gli organi di vertice della regione sono nominati dalla stessa Costituzione

(sicché ad essi sicuramente spetta un potere di indirizzo che si manifesta anche sul piano della organizzazione), sia dalla necessità che la approvazione, a tutela delle minoranze, debba avvenire con una maggioranza qualificata (27). Secondo una diversa prospettazione, allo stesso risultato si può pervenire per altra via, ritenendo che gli statuti ordinari, essendo ad essi riservata la competenza relativa alla organizzazione interna della regione, attribuendo il potere di disciplinarne alcuni aspetti ai regolamenti, estendono ad essi la loro riserva di competenza. I regolamenti sarebbero quindi fonti riservate, ma (differentemente che nella prospettiva della competenza consiliare implicita, prima ricordata) solo rispetto alle leggi regionali, ma in relazione alla fonte da cui essi traggono titolo, e cioè gli statuti (28). Poco chiara è invece la argomentazione sottesa alla sent. 18/1970, con la quale la Corte Costituzionale ha fatto intravedere la possibilità di una equiparazione tra regolamenti consiliari e leggi regionali, quanto meno in termini di trattamento sotto il profilo del controllo governativo e del sindacato di costituzionalità (possibilità comunque sempre esclusa nelle successive pronunce). Nel respingere come inammissibile un ricorso per conflitto di attribuzione avverso la deliberazione consiliare modificativa del regolamento, che disciplinava aspetti che, secondo il governo, erano riservati alla competenza legislativa del consiglio, la Corte fece infatti notare, con una argomentazione non scevra di ambiguità, come non sussistesse il rischio che in tal modo potessero essere aggirati i controlli legislativi sulle leggi regionali, dal momento che “stante il sistema monocamerale vigente nelle regioni, le deliberazioni approvative dei regolamenti consiliari sono analoghe, salvo che per il nome e la maggioranza richiesta, alle delibere legislative dei consigli regionali che formano oggetto dell’impugnativa statale preventiva – com’è noto – rispetto alla loro promulgazione. Di guisa che, in questa ipotesi, non sarebbe esclusa la possibilità di impugnare la delibera consiliare entro i termini prescritti per ricorrere contro le leggi regionali”. Per un verso la Corte pareva quindi aderire alla tesi del carattere primario dei regolamenti parlamentari, dandolo anzi per scontato e limitandosi a specificare che esso non sarebbe impedito dal *nomen* dell’atto (regolamento anziché legge) e (ovviamente) dalla maggioranza richiesta, (assoluta e non relativa); per l’altro verso, la Corte sembrava sostenere non una generale equiparabilità delle delibere consiliari legislative a quelle approvative dei regolamenti, ma una equiparabilità limitata al solo caso in cui una materia riservata alla legge sia trattata come se fosse regolamentare: in sostanza, il potere di controllo governativo sulle leggi regionali non può essere aggirato attribuendo alla deliberazione legislativa una forma impropria (29).

Il nuovo sistema delle fonti delineatosi a seguito della riforma del Titolo V e, più in generale, gli indirizzi ricostruttivi che più recentemente si sono impegnati nello sforzo di dominare le profonde tensioni che investono le fonti del diritto, inducono però a ricercare nuove soluzioni al problema della qualificazione primaria o secondaria del regolamento consiliare, o, più limitatamente, ad attualizzare le vecchie soluzioni rispetto ai vincoli posti dal nuovo assetto. Nella prospettiva di una qualificazione dello statuto come fonte primaria, mantenendo fermo il principio del numero chiuso delle fonti primarie, si può ritenere che questo, nella nuova veste assunta dopo la riforma del Titolo V (30), abbia acquisito la capacità di istituire *ex novo* tipologie di *legislazione* primaria regionale ulteriori rispetto quelle nominate dalla stessa Costituzione. Tale espansione, che per varie ragioni non trova consenso nella prevalente dottrina (31) (pur essendo questa partecipe della esigenza di dotare le regioni di strumenti che permettano di soddisfare in modo adeguato obiettive esigenze di consolidamento normativo e di delegificazione) troverebbe un appiglio formale nell’art. 134 Cost., che utilizzando la formula “atti aventi forza di legge dello stato e delle regioni” ha fatto sempre dubitare della possibile esistenza di atti con forza di legge non solo dello stato, ma anche delle regioni, possibilità ora suffragata dal fatto che le regioni sono ormai titolari di una potestà legislativa esclusiva (nel cui indefinito contesto potrebbero verificarsi condizioni di necessità e di urgenza), come pure dal fatto che lo statuto regionale dispone di una competenza piena in materia di forma di governo regionale e i

principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione, la quale implicherebbe la legittimazione ad ordinare le fonti in termini conseguenti (ad es. prevedendo la possibilità di deleghe legislative a favore della giunta). In definitiva, non la sola Costituzione, ma anche gli statuti sarebbero abilitati a istituire le fonti primarie (anche se resterebbe comunque da chiarire entro quali limiti). Lo statuto potrebbe, quindi, istituire dunque leggi ed atti aventi forza di legge e, a fortiori, potrebbe anche contemplare l'esistenza di regolamenti consiliari come fonti primarie (concorrenziali o riservate).

In una prospettiva ricostruttiva più generale del sistema delle fonti (e non cioè ristretta al solo campo delle fonti regionali), accantonando il principio del *numerus clausus*, o meglio, derogando ad esso, si potrebbe opinare che la capacità di istituire fonti primarie non spetti solo a fonti di rango costituzionale ma vada riconosciuta, entro certe condizioni e certi limiti, anche alle fonti primarie (32). Tale presupposto si verifica allorché la istituzione della fonte primaria corrisponde all'esigenza di salvaguardare compiutamente, in una prospettiva pluralistica, una autonomia istituzionale o sociale (può trattarsi di confessioni religiose, università, istituzioni scolastiche, amministrazioni indipendenti, etc.), traducendosi in un arretramento non solo voluto, ma *dovuto* della legge. La legge istituisce quindi una fonte, ma al tempo stesso le affida uno spazio lasciato necessariamente vuoto, o solo temporaneamente colmato con norme suppletive, cedevoli, destinate a divenire inefficaci nel momento in cui il nuovo potere normativo viene concretamente esercitato. Sicché nel nostro caso, lo statuto, come ogni altra fonte primaria, potrebbe dirsi autorizzato ad istituire una fonte autonoma e primaria, cui riservare la disciplina della organizzazione e del funzionamento del consiglio. Seguendo tale via, per poter giungere alla conclusione che lo statuto può istituire il regolamento consiliare allo stesso modo in cui la Costituzione può istituire il regolamento parlamentare, non occorrerebbe passare attraverso una problematica equiparazione tra Costituzione e legge statutaria (che conservano tratti strutturali e funzionali molto diversi) ma basterebbe constatare che in ambedue i casi, come pure in altri casi, coinvolgenti fonti primarie, si assiste ad un fenomeno simile: una fonte riserva cioè ad una apposita fonte specializzata e autonoma, prodotta da una data entità soggettiva, la materia della propria organizzazione e del proprio funzionamento.

Anche nella ottica di un possibile inquadramento del regolamento consiliare come fonte secondaria, le novità recate dalla riforma del Titolo V forniscono spunti interessanti. La legge statutaria, per il fatto di essere abilitata a disciplinare la forma di governo gode infatti, indipendentemente dal fatto di essere autorizzata ad istituire nuove fonti primarie, di una ampia discrezionalità, nella disciplina delle possibili tipologie in cui può manifestarsi la potestà regolamentare di cui all'art. 117 co. 6 Cost. Tali tipologie regolamentari potrebbero dunque corrispondere, secondo un orientamento interpretativo, a tutte le forme stabilite, per lo stato, dalla l. 400/1988, e quindi anche quella dei regolamenti autorizzati e di quelli indipendenti (33). Sicché lo statuto potrebbe configurare il regolamento del consiglio come una fonte secondaria, di esecuzione, autorizzata o indipendente.

La novità recata dalla "nuova" potestà regolamentare attribuita alle regioni starebbe, tuttavia, non tanto nel fatto che i regolamenti consiliari, in quanto fonti secondarie, potrebbero essere configurati oltre che come regolamenti di esecuzione, anche come regolamenti autorizzati o indipendenti, abilitati come tali a riempire (provvisoriamente) i vuoti lasciati dallo statuto (ciò veniva infatti ammesso in tutte le ricostruzioni che qualificavano la competenza regolamentare come *residuale* (34) o anche a sostituire disposizioni statutarie con disposizioni proprie, ma piuttosto nel fatto che, almeno secondo talune prospettive interpretative, quanto meno nella materia della organizzazione, si potrebbe ammettere la possibilità per lo statuto di istituire vere e proprie *riserve* di regolamento (35).

Dunque, i regolamenti consiliari potrebbero essere configurati come regolamenti riservati (con la particolarità data dal fatto che la riserva in questo caso non garantirebbe la potestà normativa

dell'esecutivo regionale, ma separerebbe due potestà normative attribuite allo stesso organo consiliare, e cioè il potere di legiferare e quello di disciplinare la propria organizzazione ed il proprio funzionamento).

Il cerchio, a questo punto, parrebbe chiudersi: per un verso si ammette che lo statuto, o comunque, la fonte primaria, sia a vario titolo abilitata ad istituire fonti primarie riservate anche rispetto a se stessa; per l'altro si ammette che lo statuto possa istituire regolamenti riservati (anche rispetto allo statuto). Il risultato è quello di una singolare fungibilità tra fonti: il regolamento consiliare, quale che ne sia la qualificazione primaria, o secondaria sarebbe comunque una fonte riservata.

In conclusione, partendo da presupposti concettuali diversi – e cioè da differenti letture del sistema delle fonti, della posizione costituzionale complessivamente rivestita dalle regioni, del rapporto tra Costituzione e statuti regionali (tanto ordinari quanto speciali) – è possibile giungere a conclusioni opposte, ma che possono anche stranamente convergere. L'unico fatto certo è che i regolamenti consiliari sono nominati da fonti costituzionali solo nell'ambito degli statuti speciali e che, una volta che si abbandona la prospettiva, oggettivamente poco credibile, di considerare, alcuni regolamenti come fonti primarie, ed altri come fonti secondarie, è gioco forza entrare in una spirale di argomentazioni opposte.

Ciò detto, il problema della qualificazione primaria o secondaria della fonte, alla luce delle più recenti elaborazioni della dottrina in materia di fonti, viene in qualche misura per ridimensionarsi, conservando il suo rilievo soprattutto ai fini della individuazione degli organi giurisdizionali abilitati a sindacare tali atti. Viceversa, per meglio comprendere la realtà funzionale dei regolamenti e del loro rapporto con le altre fonti, pare più utile muovere dalla prospettiva della competenza, piuttosto che da quella della gerarchia.

5. – Fonti riservate o a libero concorso?

Se l'esistenza di una riserva, che ha l'effetto di disabilitare ogni altra fonte primaria, nel caso dei regolamenti parlamentari, può essere agevolmente estratta dagli artt. 64 e 72 Cost., la questione si presenta, in quello dei regolamenti consiliari, molto più intricata, per più ragioni, e principalmente per il fatto che mentre la riserva a favore dei regolamenti parlamentari opera nei confronti della legge, e cioè di un atto a competenza tendenzialmente generale, quella posta a presidio dei regolamenti consiliari investirebbe lo statuto (speciale e ordinario) e la legge regionale, e cioè più fonti che invece risultano comunque titolari, a propria volta, di competenze variamente attinenti alla organizzazione ed al funzionamento della regione.

In effetti, l'esigenza di verificare se il regolamento consiliare possa configurarsi come una fonte riservata in via astratta neanche si pone, nel caso in cui la riserva di competenza viene considerata come un elemento implicitamente incluso (e inseparabile) dal fatto che la fonte ha carattere primario. In questa prospettiva, il problema si risolve da se, nel momento in cui si viene a concludere che la fonte ha o meno il carattere di primarietà. Le alternative si riducono a due: se la fonte è primaria, essa è anche riservataria (ed esclude ogni altra fonte primaria regionale); se è secondaria, essa è una fonte a concorso libero, o a competenza residuale rispetto a fonti primarie (ed è quindi abilitata a produrre norme solo nello spazio lasciato libero dalle fonti superiori).

Tale approccio, formalmente limpido, si rivela tuttavia inadeguato, per ragioni opposte e simmetriche. Nel caso in cui si ritenga che la fonte regolamentare sia primaria e riservataria, essa verrebbe virtualmente ad avere una competenza esclusiva simile a quella dei regolamenti parlamentari, assicurata attraverso una perfetta separazione di atti e di materie; tuttavia; in concreto, tale pretesa esclusività si scontra con la indeterminatezza dell'ambito materiale (ma lo stesso problema si pone anche nel caso dei regolamenti parlamentari), e soprattutto col fatto che, come appena sopra notato,

altre fonti primarie sono comunque abilitate a normare nello stesso ambito (in particolare, lo statuto e la legge regionale), sicché la prospettiva della fonte regolamentare come fonte riservataria e separata si rivela, nei fatti, difficilmente percorribile, a meno che la riserva non perda il carattere, assoluto, della esclusività, stemperandosi in un nebbioso regime di concorrenza. Le difficoltà insorgono anche quando si voglia configurare il regolamento consiliare come fonte secondaria a competenza residuale, di esecuzione dello statuto e della legge regionale. Ciò consente di riconoscere un chiaro rapporto di subordinazione tra il regolamento e le fonti primarie dotate di maggiore durezza (lo statuto e la legge regionale) che, in effetti, permette di superare la impasse di una irrealistica configurazione olistica e separata della fonte in questione; si attenuano i problemi nascenti dalla difficoltosa determinazione dell'ambito materiale del regolamento (diviene infatti meno incalzante l'esigenza di definire l'ambito di una fontesecondaria). Viene però ad aprirsi il varco ad una contraddizione palese ed apparentemente insanabile: non si può infatti affermare che le fonti primarie superiori (statuto e leggi) possono virtualmente esaurire la disciplina della materia, e possono quindi anche revocare il potere normativo eventualmente attribuito al regolamento, con l'effetto di ridurre l'autonomia organizzativa consiliare nei termini propri di qualsiasi collegio amministrativo, sostenendo però, al tempo stesso, che il regolamento è una fonte *necessaria*, come si desume, inequivocabilmente, dal fatto che il regolamento richiede una approvazione a maggioranza qualificata, simile a quella un tempo prescritta dall'art. 123 Cost., per la deliberazione consiliare concernente lo statuto, e comunque aggravata rispetto quella prescritta per la approvazione delle leggi ⁽³⁶⁾. Delle due l'una: o si ritiene che la fonte primaria (lo statuto) può prevedere l'esistenza del regolamento, ma non è tuttavia abilitata a prescrivere, per la sua approvazione, una maggioranza qualificata (perché così facendo, lo statuto verrebbe necessariamente a disporre, in modo definitivo ed irrevocabile, della propria competenza), sicché tale disposizione sarebbe illegittima o, altrimenti, si ritiene che la previsione di una maggioranza qualificata ha l'effetto di costituire una qualche forma di riserva (piena o parziale che sia), togliendo, in tutto o in parte alla stessa fonte statutaria la possibilità di esaurire la materia.

In fine, non può trascurarsi che la prospettiva di una piena disponibilità della materia regolamentare da parte della fonte statutaria risulta oramai insostenibile, alla luce della recente evoluzione dell'ordinamento, che ha portato ad un ampio riconoscimento di autonomia regolamentare anche a favore di altri corpi politico rappresentativi e cioè i consigli di comuni, province e città metropolitane, pur costituzionalmente garantiti, ma collocati comunque in una posizione meno eminente di quella dei consigli regionali.

Seri ostacoli rendono dunque ostica la qualificazione del regolamento consiliare tanto come fonte primaria (riservataria), quanto come fonte secondaria (a concorso libero), e proprio questa consapevolezza ha indotto molti commentatori a prospettarla come fonte atipica ⁽³⁷⁾. Una qualificazione che, in realtà non qualifica, ma si esaurisce nella constatazione che la fonte presenta elementi propri dell'una e dell'altra tipologia di fonte, e quindi nel riconoscimento della inadeguatezza del canone utilizzato.

Le considerazioni che precedono paiono suggerire che la definizione dell'ambito e delle caratteristiche della riserva richiede un diverso approccio, incentrato non tanto sulla gerarchia tra fonti (nella dicotomia fonti primarie-fonti secondarie), ma piuttosto sul criterio della competenza, attraverso una scomposizione tra primarietà e riserva.

Gli argomenti che depongono nel senso della esistenza di una competenza regolamentare non meramente residuale sono in buona misura coincidenti con quelli già adottati dalla dottrina per affermare il carattere esterno della fonte: l'esistenza di un procedimento rafforzato di approvazione; il carattere essenziale ed indefettibile della fonte; l'esistenza di un principio (ancorché inespresso) di autonomia organizzativa dei corpi politico rappresentativi.

Questi elementi indiziari appaiono però insufficienti. Essi attestano che il regolamento deve esserci, ma non chiariscono quale sia la sua competenza, quando essa assume i contorni di riserva e, in ogni caso, quale complessa relazione di instauri, tanto negli ambiti riservati, quanto in quelli non riservati, con le norme di altre fonti variamente competenti a disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento della regione, in una logica di gerarchia non strutturale (di atti), ma funzionale (di norme).

La "materia" compresa nella competenza (e della riserva) non può essere individuata facendo riferimento alle sole, ed inevitabilmente generiche, formulazioni contenute nella fonte sulla produzione (le norme statutarie che assegnano la disciplina della organizzazione e del funzionamento del Consiglio al regolamento), ma estendendo lo sguardo alle riserve contenute in tutte le fonti sulla produzione (la Costituzione e lo statuto) costitutive di competenze e di riserve concernenti altre fonti, variamente interferenti nel medesimo ambito materiale. La lettura della competenza "in positivo" deve integrarsi con una lettura "in negativo". Inoltre, canoni storico-positivi impongono di individuare la materia anche sulla base del contenuto delle fonti di produzione che hanno, concretamente, esercitato la competenza (anche in questo caso, ricorrendo alla doppia lettura, "in positivo" ed "in negativo": quindi gli stessi regolamenti, ma anche gli statuti (nelle parti in cui non si configurano come fonti sulla produzione, ma di produzione) e le leggi.

L'osservazione di tali elementi consente di rilevare che la materia regolamentare non è omogenea ed uniforme, ma diversificata a seconda degli oggetti e delle submaterie (38). Il regolamento, pur conservando la sua unitarietà di fonte atto, include norme ad esso esclusivamente riservate (quelle attinenti alla organizzazione ed allo svolgimento della attività politica, in senso stretto) e subordinate solo alla Costituzione; norme parzialmente riservate (quelle relative ai rapporti tra consiglio ed altri organi regionali); norme non corrispondenti a riserva, rispetto ai quali il regolamento opera in libero concorso con lo statuto o con la legge regionale (quelli concernenti personale e finanze del consiglio). Questa eterogeneità contenutistica viene del resto colta anche dalla giurisprudenza costituzionale precedentemente richiamata, quando essa (sent. 288/1987) rileva la esistenza di materie riservate e non riservate. Va inoltre notato che le stesse parti "riservate" sono tali in termini sempre relativi, non solo per l'ovvia ragione che esse devono rispettare norme e principi costituzionali, ma perché lo statuto, ha la "competenza della competenza", e può perciò variare, entro certi limiti, i paletti che segnano l'ambito della riserva medesima. Al variare dei paletti, corrisponde la modifica della capacità del regolamento (39).

In conclusione, abbiamo notato come l'alternativa fonte primaria-fonte secondaria non permette, da sola, di cogliere le caratteristiche proprie dei regolamenti, e che anche la alternativa fonte riservata-fonte a competenza residuale risulta inadeguata. Per comprendere quale sia il rapporto tra le norme del regolamento e le norme prodotte da altre fonti è invece necessario prendere atto che 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.

6. – *Statuto e regolamento.*

La organizzazione ed il funzionamento del consiglio rientrano "indubbiamente", come osservato dalla la recente giurisprudenza della Corte cost., (sent. 12/2006, cons. 7) con riferimento alla disciplina del procedimento legislativo regionale, nella competenza statutaria relativa ai principi di organizzazione e di funzionamento della regione, configurandosi quindi come un elemento necessario e qualificante della fonte statutaria.

Relativamente a tale attribuzione lo statuto assolve a più distinte funzioni: **a)** è fonte *sulla* produzione, allorché esso istituisce il regolamento; **b)** è, ancora, fonte *sulla* produzione quando designa ed

interpreta l'ambito materiale del regolamento; **c)** è invece fonte *di* produzione quando disciplina la materia della organizzazione e del funzionamento del consiglio.

Il fulcro della disciplina statutaria sta nella individuazione della materia relativa alla organizzazione ed al funzionamento del consiglio, e nella sua conseguente ripartizione, a seconda dei differenti profili, tra statuto medesimo, regolamento (o più regolamenti) consiliare, legge regionale, definendo così un incastro normativo.

La individuazione della materia è in questo, come in molti altri casi, problematica e va ancorata, per un verso, alle coordinate costituzionali relative agli organi di vertice della regione, e per l'altro agli oggetti che nella tradizione sono compresi nell'ambito dei regolamenti parlamentari. Più propriamente, si può ritenere che la materia dei regolamenti consiliari e quella dei regolamenti parlamentari corrispondono a un *genus* in larga parte comune.

La analogia corrente tra la materia dei regolamenti consiliari e di quelli parlamentari si riflette anche sulla relativa disciplina sostanziale. Va rilevato a questo proposito che molti istituti concernenti tanto le camere quanto i consigli regionali presentano caratteristiche in qualche modo obbligate, con la conseguente riduzione dello spazio di autonoma determinazione da parte della fonte statutaria e regolamentare, imposte dalla necessità di rispettare principi generali, copiosamente affermati ⁽⁴⁰⁾ in modo esplicito o implicito dalla Costituzione, relativamente alla rappresentanza politica (es. eguaglianza dei componenti; tutela delle minoranze; divieto di mandato imperativo), alla organizzazione (articolazione in uffici: presidenza, segretari, questori, commissioni, giunte), della attività (iniziativa degli atti, discussione in commissione, discussione generale nel *plenum*, esame degli emendamenti, deliberazione finale, tali da assicurare la trasparenza, la completezza, la lealtà, la efficienza del confronto parlamentare).

La distribuzione della materia tra le fonti regionali e la sua disciplina sostanziale sono direttamente condizionate dal fatto che la competenza statutaria non è piena, ma limitata alla modalità di disciplina corrispondente alla fissazione dei principi fondamentali. Il limite dei "principi fondamentali" – limite già desumibile dal "vecchio" art. 123 co.1, ma ora positivizzato dalla riforma costituzionale del 1999, comporta che lo statuto è abilitato ad impartire principi ai quali il consiglio, nell'esercizio della sua potestà autoorganizzatoria, deve attenersi ⁽⁴¹⁾.

La potestà statutaria oltre ad incontrare un limite proprio e generale, trova anche, relativamente alla materia della organizzazione e del funzionamento del consiglio regionale, un limite specifico che discende dalla riserva di autoorganizzazione propria della assemblea.

Tale limite trova fondamento in più fattori. In primo luogo esso scaturisce dal limite della armonia con la Costituzione. Se è condivisibile che tale vincolo, peraltro notoriamente interpretato dalla giurisprudenza costituzionale (sentt. 304/2002; 196/2003; 2/2004; 12/2006) con notevole latitudine ⁽⁴²⁾ non determina la necessità di riprodurre, a livello regionale, le soluzioni organizzative adottate a livello statale, nondimeno esso impone il rispetto di principi di sistema, tra i quali figura il principio della autonomia organizzativa delle assemblee politico-rappresentative, che trova svolgimento, per lo Stato, nella previsione dell'art. 64 Cost., ⁽⁴³⁾. In secondo luogo, tale autonomia organizzativa va svolta attraverso l'utilizzo della fonte regolamento, piuttosto che la fonte-legge, perché meglio rispondente all'intento di introdurre una disciplina della organizzazione e della attività più flessibile ed adattabile alle esigenze prodotte dalla dinamica della rappresentanza politica, in modo da costituire la forma processuale, di quanto non sarebbe consentito laddove si utilizzasse la forma della legge ⁽⁴⁴⁾. La opzione regolamentare non si esaurisce quindi nella utilizzazione di una fonte specializzata, ma include necessariamente anche la previsione di uno speciale regime riguardante la interpretazione, la applicazione e la revisione della disciplina medesima, attraverso speciali organi (giunte del

regolamento) e speciali procedure, corrispondente all'interno di assicurare l'effettiva regolarità e funzionalità della attività consiliare.

Il limite tra le due fonti è dunque segnato da due principi opposti e complementari, valevoli l'uno per il regolamento, e l'altro per lo statuto: la sfera regolamentare non può essere “*svuotata*” a favore dello statuto; lo statuto, per converso, non può esaurire la sua funzione in un ruolo solo ordinatore, ma deve poter dettare *principi fondamentali* di organizzazione e funzionamento della regione, che, riguardando l'intero apparato regionale, investono anche l'organo consiliare.

Il limite dello “svuotamento”, in termini positivi, si risolve nell'obbligo di lasciare al consiglio una autonomia organizzatoria la cui portata può essere individuata secondo un criterio funzionale, e cioè tale da assicurare al consiglio la possibilità di esercitare liberamente le sue funzioni politiche e legislative, salvaguardando le minoranze.

“Liberamente” nel senso che la sua attività non sia soggetta ad interferenze non solo extraregionali (se non nei termini, ovviamente, costituzionali – vedi l'art. 126 Cost. –) ma soprattutto regionali (e cioè da parte degli altri organi di vertice, presidente della giunta e giunta), e nel senso che il consiglio deve avere la libertà di stabilire da se le norme in base alle quali intende esercitare le proprie attribuzioni.

Dall'insieme dei due limiti scaturisce un assetto di *concorrenza necessaria*, da non intendersi, però, in termini di netto riparto “orizzontale” di principio e di dettaglio (45). Il regolamento, attesa la sua competenza “funzionale”, dispone di una ampia potenzialità normativa, che può andare oltre la dimensione del “dettaglio”. Similmente, anche i principi fondamentali statutari vanno intesi in senso funzionale, e possono quindi articolarsi e graduarsi, verso il basso, tutte le volte che il principio concretamente affermato, per le sue caratteristiche, richieda uno svolgimento puntuale, necessario, univoco, e pertanto non lascerebbe al regolamento alcuna possibilità di scelta tra applicazioni diverse (46). La possibilità per lo statuto di scendere “in basso” è poi ulteriormente accresciuta laddove esso, nel determinare la forma di governo (una materia, cioè, non apparentemente astretta ai soli “principi fondamentali”), includa disposizioni che attengono al rapporto tra il consiglio e gli altri organi di vertice del sistema regionale. In conclusione, il limite dei principi esige il rispetto di canoni di sussidiarietà, ma al tempo stesso corrisponde alla necessità di coordinare l'autonomia organizzativa del consiglio con la forma di governo regionale, quale modulata dallo statuto stesso (47).

Altra questione da affrontare è quella relativa al fatto che lo statuto, operando come fonte ordinatrice, nell'assegnare la materia a se stesso ed al regolamento consiliare, viene ad autolimitarsi o no. Il problema non ha una rilevanza concreta (non risulta, infatti, che le assegnazioni operate dagli statuti ai regolamenti siano state mai ritrattate; la fonte statutaria, già in passato caratterizzata – per il suo procedimento di formazione – da una grande stabilità, tende, alla luce del nuovo art. 123 addirittura a pietrificarsi) ma ha un indubbio interesse ai fini della qualificazione della fonte regolamentare.

A tale proposito va notato che, certamente, lo statuto è abilitato a modificare le norme di principio fondamentale di organizzazione e funzionamento, il che può comportare la necessità di adeguamenti nel corpo delle discipline regolamentari. Tuttavia, la sfera regolamentare, nel suo contenuto necessario, non pare suscettibile di mutazioni. Sicché, concludendo, si potrebbe sostenere che le determinazioni adottate dallo statuto nel suo ruolo di fonte *sulla* produzione (nel momento i cui istituisce la fonte regolamentare, e nel momento in cui assegna alla fonte le “necessarie competenze”) siano, insieme, necessarie ed irrettrabili. Una volta creata, la fonte regolamentare esce dalla disponibilità della stessa fonte che la ha generata.

7. – Regolamento e legge regionale.

La relazione tra regolamento consiliare e legge solleva molti interrogativi. In una prospettiva radicale si potrebbe ipotizzare che l'istanza di autoorganizzazione del consiglio possa essere adeguatamente soddisfatta attraverso l'esercizio della potestà legislativa attribuita al consiglio. Non sussistono cioè le condizioni (il bicameralismo, la esigenza di immunizzare le camere da interferenze provenienti da altri poteri dello Stato) che giustificano e richiedono, nel caso delle camere, il ricorso allo strumento regolamentare anziché a quello legislativo. Anzi, l'assenza di questi vincoli risulta tanto più evidente dopo la riforma del titolo V, visto che le regioni dispongono di una potestà legislativa esclusiva e che le leggi regionali non sono più soggette al controllo governativo.

Questo assunto può essere svolto secondo due direttrici: 1) ritenendo che lo statuto non possa demandare la materia della organizzazione e del funzionamento del consiglio al regolamento, ma solo alla legge, per un vincolo che potrebbe essere tratto dall'art. 117, co. 4, Cost.; 2) ritenendo che lo statuto possa invece scegliere tra legge e regolamento, in quanto considerati tra loro fungibili (e, di fatto, in qualche caso i consigli (Umbria; Valle d'Aosta) hanno adottato o modificato il regolamento con legge⁽⁴⁸⁾). Se si accogliesse la prima di tali letture, superando però l'obiezione che il co. 4, dell'art. 117 è volto a separare le competenze legislative di stato e regione, e non ad istituire riserve di legge valedoli nell'ambito dell'ordinamento regionale, si dovrebbe giungere alla conclusione, poco verosimile⁽⁴⁹⁾, che i rinvii ai regolamenti, presenti negli statuti ordinari, siano ormai divenuti illegittimi alla luce della nuova disciplina costituzionale sopraggiunta.

Il regolamento consiliare vedrebbe ridimensionata la sua portata nei termini di un semplice regolamento di esecuzione della legge regionale.

Parrebbe quindi più realistica la seconda prospettiva, e cioè quella della fungibilità⁽⁵⁰⁾, tanto più in ragione del fatto che essa è stata avallata dalla giurisprudenza costituzionale (sent. 87/1998), quantomeno nel senso di indifferenza, nella prospettiva dell'ordinamento statale, delle scelte operate, a livello regionale, circa la fonte alla quale affidare la disciplina della organizzazione ed il funzionamento del consiglio, e che comunque ha l'effetto positivo di ampliare la libertà dello statuto nella conformazione del sistema delle fonti regionali.

In ogni caso, va sottolineato che la fungibilità andrebbe intesa nel senso di facultizzare lo statuto ad optare per una riserva a favore della legge o del regolamento, e non in quello prospettato dalla Corte nella sent. n. 87 cit., che il rinvio al regolamento contenuto nello statuto non avrebbe l'effetto di costituire una vera riserva, e potrebbe essere quindi ignorato dal legislatore regionale (con l'effetto di dare luogo ad un assurdo rimescolamento tra fonti soggette a regimi differenti⁽⁵¹⁾).

Se si ritiene invece che, come si è affermato nel capo precedente, regolamento e legge, non sono tra loro fungibili, perché diverso è il "rendimento" che legge e regolamento possono assicurare, la materia della organizzazione e del funzionamento del consiglio dovrebbe essere riservata unicamente allo statuto (per i principi) ed al regolamento (per il resto), sicché regolamento e legge avrebbero competenze del tutto separate⁽⁵²⁾. È però possibile che la distinzione tra le due fonti non sia così netta, anche in ragione della difficoltà di individuare in modo preciso l'ambito materiale della organizzazione e del funzionamento del consiglio. Specifiche "submaterie" nelle quali tale "materia" si compone potrebbero essere dallo statuto riservate non al regolamento ma alla legge, altre (si pensi in particolare al personale adibito al consiglio, alla gestione finanziaria, etc.) ed in questi casi il regolamento si configurerebbe come una fonte subordinata (di esecuzione, ma eventualmente anche autorizzato) rispetto alla legge⁽⁵³⁾.

8. – Il "trattamento" della fonte-regolamento. La sindacabilità dei regolamenti.

Le incertezze circa la natura dei regolamenti che abbiamo in precedenza ricordato rifluiscono nel problema del loro trattamento. In via generale, se i regolamenti sono atti esterni, sono anche virtualmente sindacabili.

Qualora i regolamenti fossero qualificati come fonti primarie, essi sarebbero ipoteticamente sindacabili, per eventuali vizi di legittimità costituzionale, a norma dell'art. 134 Cost. A tal fine essi dovrebbero però configurarsi quali "atti con forza di legge delle regioni", quando invece, come ben noto, la giurisprudenza costituzionale (nonostante lo spiraglio aperto, ma successivamente chiuso, con la sent. n. 18 del 1970) nega la sussistenza di tale tipologia di fonte.

Ove pure si superasse tale ostacolo, l'eventuale sindacato di legittimità sui regolamenti presenterebbe varie peculiarità. In primo luogo, il sindacato potrebbe essere introdotto solo in via incidentale e non in forma diretta, alla luce di quanto statuito dall'art. 127 nella sua nuova formulazione, che testualmente designa l'atto relativamente al quale può essere promossa da parte del governo la questione di legittimità come *legge regionale* ⁽⁵⁴⁾. Si potrebbe peraltro interpretare, in un approccio meno formale, la parola *legge* nella portata più ampia di atto di esercizio di *potestà legislativa*, e quindi di *legislazione*, corrispondente alle (si può ritenere) non casuali formulazioni ellittiche contenute nell'art. 117, co. 1, 3 e 4. Se così fosse, considerato che, secondo il "nuovo" art. 127 Cost., il promovimento riguarda *atti pubblicati* (e non già, come nel passato, atti soltanto deliberati, o atti anche promulgati o emanati), il ricorso diretto dovrebbe essere proposto entro sessanta giorni dalla pubblicazione del regolamento sul bollettino ufficiale ⁽⁵⁵⁾.

La possibilità della impugnazione diretta da parte del Governo appare comunque precaria, né ciò trova compensazione nella previsione di una facoltà di impugnazione diretta in capo ai consiglieri, alla minoranza, ai gruppi consiliari, e cioè a quei soggetti che, in effetti, potrebbero essere i più interessati a vigilare sul buon uso della potestà regolamentare. D'altra parte, è scarsamente probabile che le norme regolamentari possano effettivamente divenire oggetto di un ricorso incidentale di legittimità costituzionale, dal momento che tali norme sono essenzialmente di organizzazione e di azione e solo raramente di relazione e quindi idonee a generare situazioni giuridiche soggettive.

Anche la individuazione del parametri di una eventuale illegittimità delle norme regolamentari potrebbe dare luogo a difficoltà. Queste potrebbero essere infatti ritenute illegittime non solo per violazione di norme costituzionali (si pensi al caso in cui il regolamento, nel disciplinare l'ambito che gli è proprio, violi il principio di eguaglianza o i principi posti dall'art. 72 relativamente alla formazione delle leggi), ma anche per violazione di quei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento, che devono essere impartiti dallo statuto a norma dell'art. 123 Cost.: sicché in questo caso si renderebbe necessario assumere lo statuto come norma interposta rispetto all'art. 123.

È poi da dire che nel caso di un ipotetica pronuncia di incostituzionalità delle norme regolamentari, col loro conseguente annullamento, si potrebbero determinare le difficoltà funzionali che si verificano allorché la declaratoria di nullità cade su norme costituzionalmente necessarie (norme cioè necessarie per permettere al consiglio di funzionare). Sicché in queste condizioni la incostituzionalità potrebbe essere accertata, ma non dichiarata, nell'ambito in pronunce monitorie o di avviso, che si limiterebbero ad intimare, sia pure in modo solenne, al consiglio di provvedere alla adozione dei necessari correttivi. Sotto altro profilo, la sicura sindacabilità delle leggi regionali per violazione delle di quelle norme statutarie che disciplinano la produzione normativa ed istituiscono riserve a favore di fonti regionali ⁽⁵⁶⁾ comporta che l'invasione della riserva di competenza regolamentare, da parte della legge regionale ne determinerebbe l'illegittimità per violazione dell'art. 123 Cost.

Anche se ci si orienta per una qualificazione dei regolamenti come fonti secondarie, i problemi di trattamento non vengono meno. In primo luogo, va notato che tali atti non sono soggetti ad alcun

controllo preventivo di legittimità: anche prima della soppressione di tale controllo, con la abrogazione del co. 1, dell'art. 125 Cost., tali atti, in omaggio alla autonomia consiliare, non dovevano essere sottoposti all'esame dei comitati di controllo. Né esiste, nel caso dei regolamenti regionali (di qualsiasi tipo) un controllo "obbiettivo" simile a quello che viene esercitato, nel caso dei regolamenti del Governo, dalla Corte dei Conti.

In secondo luogo, la trattabilità dei regolamenti nei termini ordinari dei regolamenti amministrativi, sotto il profilo della sindacabilità da parte degli organi giurisdizionali, proposta dalla giurisprudenza costituzionale, ma respinta dalla dottrina⁽⁵⁷⁾, incontra ostacoli di varia natura. Tale sindacabilità, con la conseguente eventualità della disapplicazione o dell'annullamento della norma, in quanto violativi di precetti costituzionali, o di norme sopraordinate (statuto o legge), presuppone che la norma stessa impinga su situazioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo: eventualità possibile, ma pur tuttavia marginale nell'ambito di un atto normativo diretto eminentemente a disciplinare la organizzazione ed il funzionamento dell'organo consiliare, e quindi contenente norme di organizzazione e di azione, e solo raramente di relazione. In sostanza, ciò porta a ritenere che la possibilità di un sindacato giurisdizionale anche in questo caso (come in quello, prima accennato, del ricorso incidentale di costituzionalità) rappresenti una eventualità remota. Analoghe considerazioni si possono fare circa la possibilità di impugnazione del regolamento da parte di consiglieri, minoranza, opposizione., i quali dovrebbero dimostrare la lesione del proprio *jus ad officium*.

A ciò si deve aggiungere che il riscontro di legittimità incontrerebbe un serio ostacolo relativamente a tutti i contenuti (che ne rappresentano la parte prevalente) nei quali la regolamentazione non trova referenti sufficientemente articolati in norme superiori (principi statutari), presentandosi come una sorta di regolamentazione "indipendente".

In conclusione, la ordinaria sindacabilità da parte della magistratura non può che coprire aspetti marginali della normativa regolamentare, e deve mantenersi estranea al fenomeno regolamentare inteso nella sua fondamentale essenza. Il giudice amministrativo non ha comunque esitato a riconoscere la propria competenza a giudicare della legittimità delle norme del regolamento interno del Consiglio regionale del Lazio (TAR Lazio, 19 novembre 2002, n. 10132) affermando che tale regolamento "trae legittimazione dall'art. 11 dello Statuto della Regione Lazio e si limita a disciplinare, sotto molteplici profili, l'organizzazione ed il funzionamento del consiglio regionale, nell'ambito della sua autonomia funzionale e contabile, e non rappresenta, quindi, esercizio della funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica, quanto piuttosto l'esercizio dell'attività amministrativa volta a regolare l'attività concreta dell'organo nelle sue varie manifestazioni". Il TAR equipara dunque il regolamento a qualsiasi altro regolamento amministrativo, trascurando di considerarne le pur evidenti peculiarità che lo differenziano dalla massa degli altri regolamenti regionali, sia per il procedimento, sia per l'oggetto, concernente non solo gli uffici posti alle dipendenze del consiglio, ma anche, e soprattutto, la strutturazione del consiglio e le procedure per l'esercizio delle sue funzioni politiche⁽⁵⁸⁾. Il giudice neanche si pone problema (forse in ciò non sollecitato dalla fattispecie presa in esame) dei limiti che tali peculiarità potrebbero comportare in termini di sindacato, in ragione della esigenza di fare salva una autonomia organizzativa riconosciuta al consiglio dallo statuto regionale in applicazione non libera di principi costituzionali.

La qualificazione dei regolamenti come atti a rilevanza esterna, ma di carattere non legislativo, apre, in fine, il varco alla possibilità del sindacato di costituzionalità, in sede di conflitto di attribuzione tra stato e regione. Proprio in tale ambito che la Corte ha avuto occasione di pronunciarsi. Lo spazio di tale sindacato è però ben circoscritto: il sindacato è infatti ammissibile solo nella misura in cui le norme regolamentari invadono la competenza di un potere dello stato (ed in effetti la Corte più volte è stata chiamata a decidere se determinate norme regolamentari invadessero la sfera di altri poteri, in

particolare la Corte dei conti), esulando invece da ogni altro profilo di illegittimità che non comporti tale effetto (anche se la giurisprudenza costituzionale più antica e fortemente criticata dalla dottrina ⁽⁵⁹⁾ ha cercato di superare tale limite, facendo coincidere l'interesse al rispetto delle norme costituzionali con l'interesse dello Stato, con l'effetto di trasformare impropriamente il conflitto in un succedaneo del ricorso diretto).

In conclusione, quale che sia la qualificazione della fonte (atto con forza di legge; atto secondario) essa è, allo stato, priva di una efficace sindacabilità, circoscritta ad eventualità rare e quasi impossibili, sicché le distanze tra i regolamenti consiliari e quelli parlamentari, sotto questo rilevante aspetto, vengono fattualmente a ridursi sensibilmente.

Si tratta di atti che, al momento della emanazione, non incontrano alcun filtro esterno e che anche successivamente sfuggono al sistema di giustizia costituzionale come pure al sistema giurisdizionale ordinario. Stante la scarsa funzionalità del sindacato di costituzionalità e del sindacato di legittimità sui regolamenti consiliari, una prospettiva interessante è rappresentata dalla istituzione, nell'ambito di molti statuti regionali, di organismi indipendenti di garanzia interni alle regioni, di varia denominazione (collegi di garanzia statutaria; consulte statutarie etc.) che potrebbero concorrere utilmente a presidiare la rigidità dello statuto, pur nei limiti di una funzione consultiva ⁽⁶⁰⁾.

Gli statuti affidano infatti a tali organi il compito di verificare, solitamente su richiesta del presidente del consiglio regionale, del presidente della giunta e di una minoranza qualificata pari ad una terza parte dei consiglieri, la compatibilità delle proposte di legge e di regolamento rispetto alle disposizioni statutarie, e non si può quindi escludere che tale valutazione possa riguardare anche i regolamenti di organizzazione e funzionamento del consiglio, nonostante che tali atti non siano direttamente menzionati. In tale modo si creerebbe non solo un filtro preventivo capace di evidenziare l'eventuale contrasto delle norme regolamentari con lo statuto, ma anche un presidio che potrebbe segnalare eventuali sconfinamenti di altre fonti nell'ambito che lo statuto assegna (e riserva) alla competenza del regolamento consiliare. La attivazione di questo strumento potrebbe tuttavia dar luogo a problematiche interferenze tra il ruolo specificamente tecnico che lo statuto affida all'organo indipendente di garanzia e quello invece fortemente politico, ma insieme anche di garanzia che lo stesso statuto sovente assegna alla giunta per il regolamento; tali rischi di corto circuito potrebbero essere maggiori in quelle regioni che demandano (peraltro opportunamente) proprio al regolamento consiliare il compito di disciplinare condizioni e modi dell'intervento consultivo indipendente ⁽⁶¹⁾.

9. – La parametricità delle norme regolamentari.

L'inquadramento dei regolamenti come fonti esterne (primarie o secondarie) comporta la possibilità che essi siano assunti come parametri ai fini della legittimità degli atti prodotti dal consiglio (tanto politici, quanto amministrativi).

Un primo aspetto da evidenziare, a tale riguardo, è relativo alla differenza che separa parlamento e consigli regionali. Gli atti del parlamento, quale che ne sia il contenuto sostanziale (politico o amministrativo) sono considerati atti politici, in ragione della loro provenienza, con la conseguente esclusione della loro sindacabilità da parte della magistratura. Di conseguenza, il problema della parametricità dei regolamenti si può porre solo in relazione agli atti delle camere che possono essere sindacati dalla Corte costituzionale (leggi ed atti aventi forza di legge). Nel caso di atti di diverso tipo il sindacato della Corte, nell'ambito del conflitto di attribuzioni, non può investire neanche incidentalmente la violazione del regolamento, poiché tale violazione, in se, non potrebbe mai determinare lesione della sfera di poteri statali. Differente è il caso dei consigli, dal momento che essi sono titolari di poteri distinti, che si traducono in atti (politico-legislativi ed amministrativi) provvisti di differenti trattamenti. Questa peculiarità, va notato, non è venuta meno a seguito della riforma del

Titolo V, che, sebbene abbia accresciuto la sfera di autonomia dell'esecutivo regionale, non ha estinto la potestà amministrativa del consiglio, come del resto si evince dai nuovi statuti che riservano al consiglio la deliberazione di molti importanti atti di indirizzo politico ed amministrativo (programma economico generale e piani attuativi, piani urbanistici e di difesa del suolo, etc.), quali, in effetti, rappresentano parte cospicua della attività consiliare. Conseguentemente l'osservanza delle medesime norme regolamentari potrebbero essere vagliata sia dalla Corte costituzionale (nell'ambito del sindacato di legittimità delle leggi regionali) sia dalla magistratura (nei giudizi concernenti la legittimità degli atti amministrativi regionali).

La questione della parametricità delle norme regolamentari ai fini della legittimità delle leggi regionali può essere affrontata in termini simili a quelli concernenti la analoga questione relativa alle leggi statali.

Il promovimento del sindacato della Corte potrebbe avvenire (ovviamente) sia nella forma diretta che in quella incidentale. Ma entro quali limiti le norme regolamentari potrebbero avere valore parametrico?

In realtà non sussiste alcun dubbio circa la sindacabilità da parte della Corte al riguardo di quei vizi che si manifestano in termini di diretta lesione di una norma procedurale regolamentare che riproduce un precetto contenuto nella Costituzione: es. quelle che prescrivono la necessaria presenza del numero legale, o che richiedono il rispetto del principio di maggioranza, ai fini della determinazione dell'esito.

Ed in effetti, in una occasione, sia pure risalente e rimasta isolata, la Corte (sent. 40/1960), ha proceduto ad un riscontro di fatto che nella fattispecie il consiglio regionale del T.A.A. avesse o meno rispettato le norme del proprio regolamento del quale la Corte ha negato la natura di *interna corporis*, che a loro volta si conformavano " ai principi posti dall'art. 64, co. 3, e 72, co. 1, Cost." Più complessa è la questione, laddove il parametro di legittimità venga attinto non direttamente dalla Costituzione o dallo statuto, ma dal solo regolamento consiliare. Il parametro potrebbe essere accettato solo ove il regolamento fosse assumibile come norma interposta rispetto all'art. 123 Cost., in quanto violativa di disposizioni sull'esercizio della funzione legislativa demandate dalla legge statutaria al regolamento consiliare.

Tuttavia, la giurisprudenza della Corte ha sempre rifiutato di assumere i regolamenti parlamentari come norma interposta rispetto agli artt. 64 e 72 Cost., sicché occorre verificare se tali argomentazioni possono essere estese anche al caso dei regolamenti consiliari. Un segnale positivo viene dalla circostanza che il Governo, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo preventivo di legittimità delle leggi regionali, condotto per decenni non di rado con acribia, non ha in nessun caso ritenuto di impugnare leggi per violazione delle norme dei regolamenti consiliari.

La dottrina appare, sul punto, divisa. Si è argomentato che la riserva operata dall'art. 123 agli statuti si estende ai regolamenti, cui legittimamente gli statuti attribuiscono la disciplina della organizzazione consiliare, sicché "le violazioni delle norme organizzative e procedurali dettate dai regolamenti interni per la formazione degli atti regionali si risolve in violazione mediata dello statuto e quindi dell'art. 123 Cost." (62). Altri autori. assumono che rivestano carattere parametrico le sole prescrizioni relative al procedimento legislativo che siano contenute nello statuto, e non anche le discipline regolamentari (63). In realtà, la negazione della parametricità dei regolamenti consiliari comporta una serie di effetti rilevanti sull'intero sistema: se tale negazione si connette ad una qualificazione internistica dell'atto, si può pervenire ad una conclusione formalmente coerente: i regolamenti non sono sindacabili sotto il profilo della legittimità, e non sono quindi parametrici neanche ai fini della legittimità degli atti politici prodotti dal consiglio. Tuttavia, poiché la qualificazione internistica non può essere intermittente, la coerenza vorrebbe che i regolamenti non dovrebbero poter essere né oggetto di conflitto di attribuzione, né parametri della legittimità degli atti amministrativi prodotti dal

consiglio. Se invece si pretende di scindere la non parametricità dal carattere esterno, si produce una evidente slogicatura: i regolamenti, essendo fonti esterne sarebbero sindacabili sotto il profilo della legittimità (e potrebbero essere quindi annullati) ma, nonostante la qualificazione esterna non sarebbero parametrici: il che significherebbe che l'attività consiliare politico-legislativa sarebbe assistita da una generale (ed in realtà ingiustificabile) presunzione assoluta di conformità al regolamento.

Inoltre, si pone il problema di chiarire se la violazione di una qualsivoglia delle norme disciplinanti la organizzazione e il procedimento possa di per se comportare la illegittimità (e non la semplice irregolarità) dell'atto. Ciò determinerebbe due conseguenze di grande rilievo: in primo luogo (come non si manca di ripetere ogni qual volta si esamina la questione concernente la sindacabilità delle leggi statali), la produzione normativa finirebbe per essere esposta ad un elevatissimo rischio di caducazione, non giustificato da ragioni sostanziali di giustizia, ma solo da un generico ossequio al principio di legalità; in secondo luogo, l'attività dei consigli finirebbe per essere costretta nelle maglie delle interpretazioni giurisprudenziali. La autoorganizzazione consiliare si convertirebbe, di fatto, in una eterorganizzazione giurisprudenziale. Per sfuggire o attenuare queste possibili evenienze, si potrebbe limitare la possibilità di annullamento della legge per vizi formali ai soli casi in cui il vizio possa avere avuto una incidenza sostanziale nella formazione della volontà del collegio.

Il vizio formale non dovrebbe essere ammissibile nella sua dimensione "pura", e dovrebbe perciò sempre accompagnarsi, integrandolo, con un vizio di eccesso di potere⁽⁶⁴⁾ Hanno in fine i regolamenti carattere parametrico della legittimità degli atti amministrativi prodotti dal Consiglio? Se i regolamenti, come del resto assunto dalla giurisprudenza costituzionale, nel momento in cui essa ha ammesso i ricorsi per conflitto, hanno carattere esterno, si dovrebbe ritenere che essi, ove pure non fossero qualificati come fonti del diritto, vengono a determinare un "autolimita" che l'organo ha posto alla propria attività, il cui rispetto può essere invocato dai terzi. Né si potrebbe opporre che l'intervento della magistratura, ordinaria o amministrativa, verrebbe ad inserirsi nei processi di interazione fra le diverse forze politiche, sacrificando la indipendenza dei consigli, con una palese inammissibile compressione della incondizionata tutela giurisdizionale nei confronti di tutti gli atti della p.a. affermata dall'art. 113 Cost. La sicura parametricità dei regolamenti, rispetto agli atti amministrativi, produce comunque importanti effetti. In primo luogo, la magistratura, nel momento in cui assume l'atto regolamentare come parametrico, è abilitata a verificarne, in via preliminare, la legittimità. Questa eventualità, sicuramente ammissibile nel caso in cui l'atto regolamentare sia qualificato come un atto normativo secondario o un atto amministrativo, è invece preclusa nel caso in cui l'atto regolamentare riceva una qualificazione primaria: il magistrato potrebbe solo sollevare la eventuale questione di legittimità innanzi la Corte.

In secondo luogo, poiché, come già si è notato, la rilevanza esterna del regolamento (come quella interna) non può essere intermittente, e poiché tale rilevanza esterna è indiscutibile, tanto ai fini del sindacato di legittimità sugli atti amministrativi regionali, quanto in quello del giudizio per conflitto di attribuzioni, si deve dedurre che la sindacabilità del regolamento (inteso come fonte primaria) e la parametricità del regolamento (nel giudizio di legittimità sulle leggi regionali) non potrebbero mai essere precluse facendo appello ad argomentazioni "internistiche".

Note.

(1) Il diritto parlamentare, nota opportunamente M. Manetti (*La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, part. 10 ss.), si configura come "una summa di regole tecniche rispondenti a principi razionali, la cui applicazione realizzava per definizione gli interessi di tutti i membri dell'aula, concepita come un organismo unitario".

(2) V.E. Orlando, *Consiglio comunale*, in *Dig. it.*, 1898, vol. VIII, 107 (il corsivo è dell'A.).

- (3) Nota in particolare G. Zanobini che le disposizioni procedurali relative alle adunanze ed alle deliberazioni dei consigli comunali, contenute nel testo unico delle leggi comunali e provinciali, in larga parte “hanno carattere di principi generali applicabili alla attività di ogni collegio” (*Corso di diritto amministrativo*, vol. III, Milano, 1959, 151. Sulla collegialità nella teoria dell'organizzazione, v. M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, Milano, 1970, I, 263 s.
- (4) In tal senso v. gli artt. 125, 127 e 289 r.d. 4 febbraio 1915, n. 128. Cfr., sulla situazione precedente Orlando, *op. cit.*, 133.
- (5) La problematica dei regolamenti “interni” si propone, nella fase di formazione della Repubblica, non solo in rapporto ai corpi politici – vecchi e nuovi – ma anche al riguardo dei nuovi organi costituzionali, o di rilievo costituzionale creati dalla Carta del 1947: Capo dello Stato, Corte costituzionale, Consiglio superiore della magistratura, CNEL: Nel momento in cui si procedette a dettare l'ordinamento di tali organi, si pose il problema di stabilire se, pur nel silenzio delle norme costituzionali, si dovesse riconoscere anche a tali organi un potere di autoregolamentazione della propria struttura ed attività, in ragione dell'esigenza di garantire, in questo caso, non la autonomia politica di tali organi, ma la loro indipendenza. Tale soluzione fu adottata dalla l. 1077 del 1948, che riservò al Capo dello Stato il potere di dettare un regolamento interno del Segretariato generale; nella l. 87/1953, che, nel dettare norme sulla costituzione ed il funzionamento della Corte, in ragione del rinvio operato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953, riservò agli artt. 14 e 22 alla Corte costituzionale il potere di disciplinare l'esercizio delle sue funzioni con regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti, da pubblicarsi sulla Gazzetta Ufficiale; la l. 195 del 1958, relativa alla costituzione ed al funzionamento del CSM, riservava la disciplina del funzionamento dell'organo ad un regolamento interno (art. 20, n. 7). CNEL. La previsione positiva di tali nuovi regolamenti interni, accomunati dalla riserva di determinati ambiti materiali di organizzazione e funzionamento, e dalla corrispondente sottrazione alla sfera della legge, alimentò, anche in questo caso, l'esigenza di definirne la natura, solo parzialmente assimilabile a quella dei regolamenti parlamentari, in ragione delle specificità proprie di ciascun organo e della fonte di legittimazione, in bilico tra principio di legalità ed istanze di indipendenza). Sui regolamenti della Corte e degli altri organi costituzionali v., per tutti, L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 374 ss.
- (6) La riferibilità di alcuni dei principi costituzionali relativi alle Camere ai consigli regionali, viene notata da L. Paladin, *Diritto regionale*, VII ed., Padova, 2000, 312 nota 35.
- (7) Sulle varie posizioni emerse sul punto nei lavori della Costituente, v.M. Picchi, *I regolamenti interni dei consigli regionali: note minime*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 269-293.
- (8) V. art. 4, Sta. Reg. Sic.; art. 19 Sta. Reg. Sard.; art. 21 Sta. Reg. Friuli V. Giul.; art. 19 Sta. V.d.A.; art. 31 e 49 T.U. St. T.AA. Il riferimento al regolamento è talvolta obliquo, dando adito ad incertezze circa la portata del rinvio a tale fonte e la conseguente limitazione della possibilità di normare l'organizzazione ed il funzionamento del consiglio attraverso leggi.
- (9) Per un quadro di insieme, v. Martines, *I regolamenti dei consigli regionali*, (1980) in *Opere*, II, Milano, 2000, 493-502, ove si evidenzia, tra l'altro, come i regolamenti delle regioni di diritto comune si conformassero al modello della centralità consiliare, mutuato dagli statuti dalla esperienza aperta dalla riforma dei regolamenti parlamentari del 1971. Sugli aspetti contenutistici dei regolamenti delle regioni differenziate, v. M. Trampus, *Appunti sui regolamenti interni dei consigli regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, 388-424
- (10) In questo senso Martines, *op.cit.*, 479-483; G. Berti, *Il regolamento come atto normativo regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 170.
- (11) Sulla espansione della autoorganizzazione locale, a partire dalla l. 142 del 1990, v. G.C. De Martin in *La funzione normativa di comuni, province e città metropolitane nel nuovo sistema costituzionale*, a cura di A. Piraino, Atti del convegno di Trapani del 3-4 maggio 2002, Palermo, 2002, 143, che sottolinea inoltre come, nel nuovo contesto segnato dalla riforma del Titolo V Cost. le fonti normative locali non possano considerarsi “fonti integrative ed accessorie rispetto alla legge” e tantomeno “mero strumento della autonomia amministrativa”, ma piuttosto come “espressione di una specifica riserva di un potere di autoregolamentazione, coperto da una specifica garanzia costituzionale”).
- (12) Circa la necessità di interpretare in tali termini, al di là del dato testuale, le norme del testo unico v. Vandelli-Tenero-Vassallo, *Commento al t.u. sull'ordinamento delle autonomie locali*, Rimini, 2001, 59.
- (13) L'ampliamento della autonomia organizzativa dell'organo consiliare, conseguente alla attribuzione della apposita potestà regolamentare è ben evidenziato in F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2006, 162-168, negli aspetti concernenti il ruolo e la struttura delle commissioni consiliari, i gruppi, le convocazioni, la pubblicità delle sedute, il numero legale, il *quorum* funzionale, e soprattutto le modalità di votazione e le maggioranze richieste.
- (14) Tale evoluzione è acutamente colta da C. Chimenti, *Principi e regole delle assemblee politiche*, Torino, 2004, 85, che sottolinea come la funzione di indirizzo politico includa, in ogni caso, una potestà di autoorganizzazione.
- (15) Peraltro alcune “novità” a ben vedere sono più apparenti che reali: ad es. anche in vigenza del “vecchio” art. 123 Cost., non si è dubitato che le norme contenute nello statuto dovessero essere solo di principio e che lo statuto dovesse contenere determinazioni concernenti la forma di governo regionale, entro gli spazi, non certo esigui, segnati dai paletti collocati nel Titolo V. Il fatto che anche i nuovi statuti abbiano operato rinvii molto estesi ai regolamenti consiliari, senza prescrivere chiari principi, viene criticato da G. Rivosecchi, *Organizzazione e funzionamento dei consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. Bifulco (a cura di) *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, 2006, 125-167.
- (16) In particolare, sulle tematiche relative al *drafting* ed alle codificazioni, v. M. Ainis, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in A. Ferrara (a cura di) *Verso una fase costituente delle regioni?* ISR, Milano, 2001, 118 ss. Un quadro prospettico degli aspetti regolamentari suscettibili di aggiornamenti è offerto da E. Colarullo, *Dalla riforma dello statuto a quella del regolamento del consiglio: in particolare sui poteri del presidente del Consiglio, la programmazione dei lavori, la disciplina dei gruppi consiliari e le funzioni del consiglio*, in M. Carli (a cura di) *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, 2001; M. Carli, *La qualità della normazione in Italia. Un problema di cultura*, in *Buone regole e democrazia* (a cura di M. Raveraira), Soveria Mannelli, 2007, 186 s.

- (17) T. Martines, *Il consiglio regionale*, Milano, 1961. S. Bartholini, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, 1961, 53 ss. L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958.
- (18) Cfr., in tal senso, Bartholini, *op. cit.*, 52 ss., il quale afferma che “le norme derivate che prevedono il potere regolamentare interno del Consiglio regionale ed esigono una speciale maggioranza non operano nessuna attribuzione di potere, ma riconoscono una implicita, costituzionale attribuzione”; Martines, *I regolamenti* cit., 474; M. Carli, *Commento agli artt. 121 e 122*, in *Commentario della costituzione*, a cura di G. Branca-A. Pizzorusso, Bologna, 1990, 76 ss.; Picchi, *op. cit.*, 274. Sulla necessità, all'inverso, di una esplicita attribuzione, dal momento che ai consigli regionali farebbe difetto il carattere di sovranità v. Paladin, *La potestà legislativa regionale* cit., 87.
- (19) Tra le poche voci dissonanti, Pensovecchio Li Bassi, *Conflitti fra regioni e Stato*, in *Enc. dir.*, VIII, 1020, che si limita però a osservare (senza specifica argomentazione) che “un atto meramente interno deve considerarsi assolutamente inidoneo a turbare la ripartizione di potestà tra lo Stato e la Regione ed è quindi non impugnabile”, e soprattutto 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, 1158-1160. Tale A. esclude il carattere esterno non tanto dalla autoqualificazione del regolamento come interna ma “dal tipo di materie attribuite alla sua competenza”: « è da rilevare che tali norme sembrano destinate a non avere rilevanza giuridica “esterna”, e cioè sembrano incapaci di incidere, e di provocare effetti giuridici, sulla situazione di soggetti diversi da quelli aventi riguardo alla composizione ed al funzionamento dell'organo-consiglio regionale » (...) In altri termini dalle disposizioni costituzionali e statutarie, tutta una serie di materie che altrimenti, potrebbero essere forse riconducibili alla sfera di competenza del regolamento consiliare “interno”, risultano ad esso invece espressamente sottratte, ed affidate a tipi di fonte da esso ben distinti: sottratte, cioè, dall'art. 123, co. 1, dall'art. 54 uc. Sta. Sard. e dall'art. 3, lett. a) Sta. Sard. Secondo l'A. tale lettura sarebbe confermata dalla giurisprudenza costituzionale, che assumerebbe il carattere interno delle norme, salvo che nel caso in cui le norme non vengano ad incidere sul principio di eguaglianza, sul diritto alla difesa o sulla tutela giurisdizionale di diritti ed interessi. In sostanza, secondo Fois, il carattere interno del regolamento non deriva dal fatto che esso proviene da un organo politico, ma dal fatto che la fonte (a differenza dei regolamenti parlamentari) sarebbe positivamente disabilitata a recare norme capaci di operare all'esterno del consiglio: se il regolamento parlamentare può essere sia fonte esterna, sia fonte interna, il regolamento consiliare può essere solo fonte interna.
- (20) Berti, *op. cit.*, 172.
- (21) Martines, *I regolamenti* cit., 484.
- (22) L. Elia, *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*, in *Giur. cost.*, 1965, 145; S. Traversa, *Sulla sindacabilità dei regolamenti dei consigli regionali in sede di conflitto di attribuzioni*, in *Giur. cost.*, 1965, 161; Trampus, *op. cit.*, 382.
- (23) Cfr. L. Paladin, *Diritto regionale*, cit., 312.
- (24) Il fatto che gli statuti della Sardegna e della Val d'Aosta si limitino a prevedere che l'elezione del presidente, dell'ufficio di presidenza e delle commissioni vada operato in conformità ai regolamenti interni viene segnalato da Paladin, *Diritto regionale*, cit., 312 nota 34.
- (25) A tale argomentazione tecnica si accompagna una argomentazione “politica” ben evidenziata nei commenti alla sentenza di S. Panunzio, *Regolamenti consiliari e tutela giurisdizionale dei dipendenti dei Consigli regionali e provinciali*, in *Giur. cost.*, 1988, 501-511), ove si osserva come, all'indomani della nota pronuncia (n. 154/1985) con la quale la Corte era giunta a negare, in modo reciso, la sindacabilità dei regolamenti parlamentari, sarebbe stato imbarazzato riconoscere invece i regolamenti consiliari come atti con forza di legge, benché essi rivestissero nel sistema delle fonti una posizione di rilievo sicuramente minore rispetto ai regolamenti parlamentari. Nel merito della argomentazione viene naturale chiedersi come possa dirsi *limitata* una competenza che abbraccia “la disciplina del procedimento legislativo e, più in generale, l'attività ed il funzionamento nel consiglio” e cioè un ambito materiale di evidente quanto notevole rilievo politico ed istituzionale. Le oscurità della argomentazione sono rilevate da A. Ruggeri, *Regolamenti consiliari e “valore di legge” (a margine di Corte cost., n. 288 del 1987)*, in *Nomos*, 1/1991, 88 ss. Giustamente viene notato da Trampus, *op. cit.*, 386, che, nel caso delle regioni differenziate gli statuti, in quanto fonti di rango costituzionale, istituiscono una riserva che non potrebbe essere scalfita né dalla legge statale, né da quella regionale. In particolare la legge regionale per il fatto stesso di poter essere approvata con maggioranza relativa non potrebbe disciplinare materie per le quali lo statuto richiede la maggioranza assoluta. Propende invece per una qualificazione secondaria dei regolamenti P. Stancati, *Sulla estensione e sui limiti del regime di autonomia dei consigli regionali. Considerazioni costruttive in margine al conflitto di attribuzioni risolto con la sentenza n. 209 del 1994 della Corte costituzionale*, in *Diritto e Società*, 1995, n. 1, 1 32 ss., in quanto i regolamenti – tanto delle regioni ordinarie, quanto di quelle differenziate – in un modo o nell'altro si troverebbero in una condizione di necessaria conformità alla legge, statale e regionale, relativa alla materia della organizzazione dei pubblici uffici. La qualificazione secondaria potrebbe essere dubbia, secondo l'A. “per ciò che concerne la disciplina della organizzazione delle attività funzionali alle attribuzioni istituzionali degli organi consiliari (ovvero le procedure legislative, ispettive e lato sensu politiche)”, “sicché occorrerebbe argomentare nel senso che il regolamento pur rimanendo individua entità normativa, possa rappresentarsi come una fonte che posseda e racchiuda in se, volta a volta, caratteri di fonte atto primario e secondario”. Eventualità tuttavia esclusa per il fatto che lo statuto, in quanto fonte legislativa non può “istituire una fonte concorrenziale – ed in tal senso eventualmente disarmonica – rispetto alla legge”.
- (26) Martines, *I regolamenti*, cit., 486; in termini sostanzialmente simili Paladin, *Diritto regionale* cit., 312-313, che evidenzia il valore (peraltro parziale) della riserva prodotta dal procedimento aggravato di approvazione vale nel rapporto tra il regolamento e la legge regionale, ma non in quello corrente tra regolamento e statuto, in quanto il regolamento avrebbe una competenza meramente residuale “nel senso che tale fonte è legittimata a disciplinare *ex novo* quella sola parte della organizzazione consiliare interna che non sia stata già presa in diretta considerazione dallo Statuto regionale o dalla stessa Carta costituzionale”.
- (27) La tesi della autonomia regolamentare come potestà implicita è stata sviluppata da Bartholini, *op. cit.*, 51 ss., “è da ritenersi statuito implicitamente nella Costituzione il potere regolamentare interno di questi organi regionali. Riteniamo, dunque, che quando la legge costituzionale statutaria individua, come è suo compito, i supremi organi di una Regione, essi acquistano in forza stessa della Costituzione

l'anzidetto potere, che tale legge, peraltro, può limitare ma non sopprimere, e tanto meno snaturare, mantenendolo nella condizione di emanare solo disposizioni attuative di complemento. In conclusione, le norme derivate che prevedono il potere regolamentare interno del Consiglio regionale ed esigono per il suo esercizio una speciale maggioranza non operano nessuna attribuzione di potere, ma riconoscono una implicita, costituzionale attribuzione". In termini analoghi C. Mortati, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, 78, che include i regolamenti consiliari tra quelli di prerogativa, o riservati; Id., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, 8 ed., vol. II, 886 (ove si sottolinea che la equiparabilità alle leggi è accresciuta dal fatto che i r. sono emanati dallo stesso organo che formula le leggi); nello stesso senso A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto*, in *Commentario al c.c.*, a cura di Scialoja-Branca – Artt. I-9, Bologna-Roma, 1977, 454; A. Ruggeri, *Regolamenti consiliari e "valore di legge"*, cit., 65-75. Sulla problematica della individuazione delle riserve implicite di legge v. R. Guastini, *Legalità (principio di)*, Dig. disc. pubbl., Torino, 1994, 95 ss.

(28) In tal senso F. Sorrentino, *Le fonti del diritto*, in *Manuale di diritto pubblico* a cura di G. Amato-A. Barbera, Bologna, 1997, 188-189.

(29) Sulle divergenti possibili letture della sent. n. 18/1970 (che la stessa Corte, con la successiva sent. 288/1987, ha "autointerpretato" nei termini di un sindacato sanzionatorio nei confronti di atti *in fraudem constitutionis*) v. A. Pace, *In tema dei regolamenti interni dei Consigli regionali trattati come leggi*, in *Giur. cost.*, 1970, 161 ss.; S. Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 268.

(30) Sulla problematica della qualificazione primaria o costituzionale dei nuovi statuti v. P. Carnevale, *Lo statuto delle regioni ordinarie come fonte nel sistema delle fonti*, relazio leg. ne al convegno di Ravello del 21-22 settembre 2006 su "L'autonomia statutaria regionale in Italia e Spagna".

(31) Per un confronto tra le diverse opinioni v. il dibattito svoltosi nel corso del 2002 sul sito della Associazione Italiana dei Costituzionalisti con interventi di N. Zanon-M. Siclari-P. Bilancia-A. Concaro-A. Ruggeri. Sul tema, dibattito con interventi di Ruggeri-Bilancia-Zanon-Siclari-Concolaro. V. inoltre Q. Camerlengo, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, 2000. In senso contrario, si oppongono sia la riserva alla sola Costituzione della facoltà di istituire le fonti primarie, sia gli elementi testuali desumibili dall'art. 121 e dall'art. 127 Cost.: cfr. Martines-Ruggeri-Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, 185; A. Ruggeri, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani...*, Torino, 2001, 96; R. Tosi, *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, I, 2001, 97 ss., 104; M. Raveraira, *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema costituzionale* (a cura di A. Piraino), Palermo, 2002, 227.

(32) Sulla crisi del principio del numero chiuso, è inevitabile il riferimento a F. Modugno, *Riflessioni generali sulla razionalizzazione della legislazione e sulla delegificazione*, in *Studi Mazziotti di Celso*, II, Padova, 1995, 175, spec. 188 ss. Per un ampio svolgimento critico v. S. Niccolai, Padova, 2001, part. 157 s.

(33) Cfr. R. Bin, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le regioni*, 2000, 3-4, 522; Ruggeri, *Le fonti del diritto regionale* cit., 102 e 140 ss. In senso contrario alla possibilità dei regolamenti indipendenti regionali, per il possibile pregiudizio del principio di legalità, Raveraira, *op. cit.*, 227; L. D'Andrea, *Regolamenti regionali e unità del sistema delle fonti*, in AA.VV., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità* (a cura di A. Ruggeri-G. Silvestri), Milano, 2001, 217 ss. In materia, G. Tarli Barbieri, *Appunti sul potere regolamentare delle regioni nel processo di riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Diritto pubblico* 2/2002, 46.

(34) Cfr. ad es., Paladin, *Diritto regionale* cit., 312.

(35) Cfr. R. Bin, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le regioni*, 2000, 3-4, 522 ss.; Martines-Ruggeri-Salazar, *op. cit.*, 193; Ruggeri, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, cit., 109 ss. In senso nettamente avverso, tuttavia, Raveraira, *op. cit.*, 233, che nega la possibilità di una riserva implicita di regolamento in materia di organizzazione e di procedimenti che permetterebbe di derogare alla riserva alla legge in senso formale e sostanziale desumibile dall'art. 117, co. 3 e 4, e dall'art. 121, co. 2, Cost.

(36) Come nota Paladin, "previsioni del genere sarebbero affatto ingiustificate, se non si ammettesse che esiste una materia riservata ai regolamenti, per lo meno nel senso che le norme regolamentari non siano legittimamente abrogabili o derogabili da parte delle leggi regionali organizzative dei pubblici uffici" (*Dir. reg.*, cit., 313).

(37) Tale atipicità è rilevata da molti autori: Martines, *op.cit.*, (spec. 475); V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. Il L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 349; Fois, *op. cit.*, 1173; Sorrentino, *op. cit.*, 193; Paladin, *op. cit.*, 312; Cuocolo, *Consiglio regionale*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, VIII, 3.

(38) L'eterogeneità dei contenuti normativi è stata spesso rimarcata relativamente ai regolamenti parlamentari: cfr. A. Manzella, *Commento all'art. 64*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Le Camere (art.64-69)*, Roma-Bologna, 1986, 27 ss.

(39) Che la riserva di regolamento non segue una linea costante, ma possa variare a seconda dei diversi ordinamenti regionali viene notato da Paladin, *Dir. reg.*, cit., 313.

(40) Sul carattere dettagliato delle norme costituzionali concernenti il lavoro parlamentare v. le notazioni di A. Cervati, *Il controllo di legittimità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte Costituzionale*, in *Scritti Crisafulli*, I, Padova, 1986, 212.

(41) Che già il vecchio concetto di organizzazione interna non abilitasse lo statuto a disciplinare compiutamente l'organizzazione, ma solo i profili apicali, lasciando il resto alle altre fonti regionali era peraltro pacifico (in tal senso si esprimeva già Bartholini, *op. cit.*, 49), come rimarcato da M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, 2002, 145. Tale A. riprende inoltre (*op. cit.*, 439) la tesi secondo cui la possibilità dello statuto di normare l'organizzazione ed il funzionamento del consiglio non sarebbe limitata da

una riserva di autoorganizzazione consiliare (“L’autonomia organizzativa del Consiglio e della Giunta è certo un dato fisiologico e forse anche ragionevole, ma non costituisce un vincolo per gli statuti, i quali potrebbero prevederla o vietarla, o tacere del tutto sul punto”). L’assenza di un tale vincolo per lo statuto deriverebbe sia dal fatto che il funzionamento interno del consiglio non è scorporato, ma incluso nella “forma di governo regionale” che è rimessa alla fonte statutaria, sia dal fatto che lo statuto non dovrebbe armonizzarsi a soluzioni organizzative adottate a livello statale (con la previsione di una riserva di regolamento a favore delle camere). Relativamente alla prima affermazione, si può però obiettare che la forma di governo regionale, riservata allo statuto, non può estendersi indiscriminatamente alla intera disciplina della organizzazione e del funzionamento del consiglio, ma riguardare invece solo quegli aspetti della organizzazione e del funzionamento che abbiano riferimento alla forma di governo. Quanto alla seconda affermazione, va notato che i principi di organizzazione e di funzionamento delle Camere, posti in parte direttamente dalla Costituzione, ed in parte dalla Costituzione rimessi allo svolgimento regolamentare, definiscono opzioni generali che investono l’esercizio della rappresentanza politica in generale, e non solo quella parlamentare.

(42) Cfr. S. Grassi, *Gli statuti tra armonia e continuità nella costituzione*, in *federalismi.it*, editoriale n. 2 del 2004. Sulla possibilità che lo statuto sia subordinato oltre che alla Costituzione, ma anche a quelle leggi statali di immediata e diretta attuazione delle disposizioni costituzionali, v. le osservazioni di Carnevale, *op. cit.*; in questa prospettiva si potrebbe ipotizzare l’obbligo dello statuto non solo di fare salvo il “principio” della autonomia organizzativa delle assemblee politico-rappresentative, ma anche di armonizzarsi con i regolamenti parlamentari, in quelle parti che possono essere considerate diretta attuazione delle disposizioni costituzionali.

(43) Nega, viceversa, che l’armonia con la Costituzione imponga agli statuti di riconoscere autonomia regolamentare ai consigli, sull’opposto assunto che la potestà regolamentare corrisponde ad una mera soluzione organizzativa statale (e come tale, derogabile), Olivetti, *op. cit.*, 439.

(44) Cfr., in tal senso, Picchi, *op. cit.*, 291.

(45) La impraticabilità di un criterio di separazione di competenze tra statuto e legge regionale v. Martines-Ruggeri-Salazar, *Diritto regionale*, 2002, 127 ss. Ampiamente, sul tema, Carnevale, *Lo statuto delle regioni ordinarie come fonte nel sistema delle fonti* cit.

(46) Nel senso che il limite statutario dei principi fondamentali si configuri come un limite di ragionevolezza, ancor prima che di competenza, A. Ruggeri, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2005, 195.

(47) Soluzioni parzialmente diverse, relativamente al rapporto tra statuto e regolamento, sono indicate da Picchi, *op. cit.*, 290, che configura i regolamenti come atti attuativi della Costituzione, ma non dello statuto, sicché gli statuti per un verso non potrebbero contenere una disciplina troppo particolareggiata, e per l’altro potrebbero disporre “eventuali ulteriori riserve di regolamento interno ogniquale venga valutata l’opportunità di lasciare margini di elasticità in determinati settori ove si reputi di consentire la libera interazione tra le diverse forze politiche”. In questa prospettiva, il ruolo dello statuto consisterebbe essenzialmente nell’esplicitare la riserva costituzionale implicitamente costituita dalla Costituzione a favore dei Consigli

(48) L. reg. Umbria n. 22 del 1972, più volte modificata da ulteriori leggi; L. reg. Val d’Aosta n. 76 del 1979.

(49) In nessun caso la ipotetica riserva a favore della legge regionale è emersa in occasione dei controlli di legittimità costituzionale svolti in occasione della approvazione dei nuovi statuti regionali.

(50) In tal senso Olivetti, *op. cit.*, 439.

(51) R. Tosi, *Sulla forma del regolamento consiliare: una declaratoria di inammissibilità con motivazione di infondatezza*, in *Le regioni*, 1998, 1366-1370.

(52) Così Picchi, *op. cit.*, 291.

(53) Sulla possibile esistenza, nel corpo della disciplina regolamentare, di norme primarie (quelle relative alle procedure politiche) e secondarie (quelle relative alla organizzazione degli uffici consiliari) cfr. Stancati, *op. cit.*, 135.

(54) La differente formulazione rilevabile tra i due commi che compongono l’art. 127, che nominano l’uno la sola legge regionale, e l’altro la legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un’altra regione è peraltro talvolta evocata per negare la stessa ammissibilità degli atti con valore di legge delle regioni (cfr. Martines-Ruggeri-Salazar, *op. cit.*, 185).

(55) Non si può dubitare che i regolamenti, per il fatto di essere atti normativi con rilevanza esterna dovrebbero comunque essere pubblicati, non diversamente da quanto avviene nel caso dei regolamenti parlamentari. In tal senso Martines, *I regolamenti*, cit., 479, ove si segnala che tuttavia solo alcuni regolamenti (ante riforma del Titolo V) espressamente dispongono la pubblicazione (Veneto, Lombardia, Toscana, Abruzzo, Lazio). Le modalità della pubblicazione dovrebbero rientrare nell’ambito necessario dello statuto, che, a norma dell’art. 123, co. 1, Cost., deve regolare, tra l’altro, la pubblicazione dei regolamenti regionali (categoria, questa, non circoscrivibile ai soli regolamenti amministrativi).

Ove la pubblicazione costituisca la condizione per l’esercizio della impugnazione diretta dei regolamenti da parte del governo, tale adempimento corrisponderebbe comunque ad un obbligo imposto alla regione direttamente dall’art. 127 Cost. Alcuni dei nuovi statuti (art. 48 Umbria; art. 26 Calabria) prevedono in modo espresso che i regolamenti debbano essere pubblicati entro quindici giorni dalla loro approvazione; altri si limitano invece a stabilire una generale disciplina della pubblicazione dei regolamenti che potrebbe riguardare anche i regolamenti del consiglio (v. ad es. Lazio, art. 52; Toscana, art. 43).

(56) Carnevale, *Lo statuto delle regioni ordinarie*, cit.

(57) Cfr. Martines, *I regolamenti*, cit., 486.

(58) V. al riguardo le notazioni di C. Pinelli, *Il sindacato del giudice amministrativo sul regolamento interno di un Consiglio regionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, n. 9, 933-937.

(59) V. Elia, *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*, cit.; S. Traversa, *Sulla sindacabilità dei regolamenti dei consigli regionali in sede di conflitto di attribuzioni*, in *Giur. cost.*, 1965, 153-162; Martines, *I consigli* cit., spec. 488 ss.

(60) Sul tema dei collegi di garanzia, cfr. T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?* in *Le regioni*, n. 5, 2001, 841 s.; M. Barbero, *Lo stato dell'arte dei procedimenti di revisione degli statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria*, in *federalismi.it*, n. 7, 2004; M. Martinazzoli, *Quale garanzia per lo statuto regionale*, in *www.federalismi.it*.

(61) Es. art. 47 St. Puglia.; art. 69 St. Emilia Romagna.

(62) Così Sorrentino, *op. cit.*, 189, e analogamente F. Cuocolo, *Diritto regionale italiano*, Torino, 1981, 67.

(63) Carli, *op. cit.*, 83; U. De Siervo, *Il consiglio regionale*, in AA.VV., *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Milano, 1972, 96; Picchi, *op. cit.*, 287, secondo cui tale preclusione si giustifica principalmente col fatto che l'indipendenza del consiglio, salvaguardata attraverso la potestà di autoregolamentazione sarebbe vanificata se si consentisse al giudice costituzionale "di inserirsi nei processi di interazione tra le diverse forze politiche".

(64) Sulla tematica della irregolarità e della invalidità v. A. Romano Tassone, *Contributo sul tema della irregolarità degli atti amministrativi*, Torino, 1993, 74 ss.