



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL PIEMONTE ORIENTALE
“AMEDEO AVOGADRO”

Dipartimento di Giurisprudenza
e Scienze Politiche Economiche e Sociali

**DOTTORATO DI RICERCA IN
“AUTONOMIE LOCALI,
SERVIZI PUBBLICI E DIRITTI DI CITTADINANZA”**

Ciclo XXVI
Coordinatore scientifico: prof. Renato Balduzzi

**I regolamenti «interni» dei Consigli regionali
nel sistema delle fonti**

Dottorando
Dott. Daniel Bosioc

Tutor
Prof. Matteo Cosulich

INDICE

Introduzionep. 1

Capitolo I

**Un primo approccio ai regolamenti delle assemblee legislative: aspetti
problematici emersi dal confronto tra dottrina e Corte costituzionale in
ordine ai regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti**

1.1 I regolamenti parlamentari: profili di continuità tra l'ordinamento
statutario e quello repubblicanop. 15

1.2 La Corte costituzionale alla prova degli *interna corporis*: il diniego della
parametricità delle norme regolamentarip. 24

1.3 La dottrina sulla forza di legge dei regolamenti parlamentari e la «chiusura»
della Corte costituzionale alla loro sindacabilità nel giudizio di legittimitàp. 31

Capitolo II

I Consigli regionali nell'esperienza italiana

2.1 Premessa. La questione regionale dal Risorgimento all'Assemblea Costituentep. 44

2.2 La «commissione» regionale: profili di organizzazione e funzionamento
nei progetti del 1861p. 52

2.3 Il dibattito marginale in seno all'Assemblea Costituente in ordine
all'organizzazione e al funzionamento dei Consigli regionalip. 56

2.4 La costituzione e il funzionamento degli organi regionali: il progetto di
legge del 1948p. 61

2.5 (Segue): la legge n. 62 del 1953p. 67

2.6 La prima stagione statutaria e regolamentare internap. 73

2.7 La riforma del Titolo V della Costituzionep. 83

2.8 La seconda stagione statutaria e regolamentare internap. 100

Capitolo III

I regolamenti «interni» dei Consigli regionali:

aspetti problematici emersi dal confronto tra dottrina e Corte costituzionale

3.1 Il dibattito dottrinale sui regolamenti «interni» di organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali	p. 115
3.2 La giurisprudenza costituzionale: la posizione dei Consigli regionali tra sovranità e autonomia	p. 125
3.3 (Segue): la parametricità delle norme regolamentari che riproducono norme costituzionali	p. 134
3.4 (Segue): i regolamenti consiliari come atti formalmente amministrativi	p. 137
3.5 (Segue): i regolamenti consiliari come atti con forza di legge?	p. 143
3.6 (Segue): l'insindacabilità dei regolamenti consiliari in sede di giudizio di legittimità costituzionale	p. 149
3.7 L'anomalo caso dell'Umbria: un'occasione persa	p. 156
3.8 Il rapporto tra il regolamento consiliare e lo statuto regionale tra fondamento e riserva	p. 162
3.9 Il rapporto tra il regolamento consiliare e la legge regionale	p. 173
3.10 Il rapporto tra il regolamento consiliare (e la maggioranza per la sua approvazione e modifica) e la legge regionale elettorale	p. 185

Capitolo IV

Il contenuto dei regolamenti «interni»:

l'organizzazione e il funzionamento dei Consigli regionali

4.1 L'organizzazione interna dei Consigli regionali	p. 204
4.2 Il funzionamento dei Consigli regionali	p. 226
4.3 La funzione legislativa	p. 237
4.4 La funzione di indirizzo e di controllo e il rapporto di fiducia nei confronti del presidente della Giunta	p. 257

Capitolo V

Conclusioni

5.1 I regolamenti consiliari come fonti secondarie nella giurisprudenza costituzionale (implicitamente)	p. 276
5.2 (Segue): ... e in quella amministrativa (espressamente)	p. 284
5.3 Il ruolo potenziale degli organi regionali di garanzia statutaria	p. 288
5.4 La (non) parametricità del regolamento consiliare nei pareri del Collegio regionale per le garanzie statutarie in Abruzzo	p. 293
5.5 Profili critici sulla verifica di compatibilità statutaria del regolamento consiliare	p. 299
5.6 Il parere «contro» il regolamento della giunta «per» il regolamento	p. 307
5.7 Considerazioni alla fine del percorso	p. 315
Bibliografia	p. 320

INTRODUZIONE

Le fonti del diritto, intese come atti o fatti idonei alla produzione di norme giuridiche, rappresentano uno dei campi del diritto costituzionale maggiormente indagato, un vero e proprio «oggetto privilegiato di studio»¹.

Per individuare le fonti del diritto e operare una distinzione rispetto agli atti e ai fatti non normativi, devono essere individuate le disposizioni sulla normazione che le riconoscono, in altri termini «le disposizioni sulle fonti» dalle quali ricavare le «norme di riconoscimento» delle fonti stesse².

Secondo la teoria normativistica kelseniana, la Costituzione si identifica con le «norme sulla normazione generale»³, ma non sempre le Carte costituzionali affrontano (o hanno affrontato) compiutamente la disciplina delle fonti, come quella italiana del 1947, nella quale non vi è una loro «tassativa elencazione e una organica sistemazione»⁴. O meglio, vi è una disciplina anche ben definita per quanto riguarda le fonti primarie, come il decreto-legge e il decreto-legislativo, ma sono dedicati solo pochi cenni ai regolamenti dell'esecutivo e degli enti autonomi territoriali: i primi sono menzionati in relazione al potere di emanazione del Capo dello Stato (art. 87 Cost.), i secondi in ambito di potestà regolamentare delle Regioni (vecchio art. 121, co. 2, novellato art. 117, co. 6) e degli altri enti territoriali (art. 117, co. 6), nonché in relazione alle materie di competenza statutaria («pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali» *ex* art. 123, co. 1).

Tra le varie fonti previste dalla Costituzione rientrano i regolamenti parlamentari, «che ineriscono a particolari situazioni di autonomia garantita a determinati organi»⁵, in questo caso alle Camere del Parlamento. Infatti il termine «autonomia» può essere declinato in vari modi, uno dei quali è

¹ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, 1.

² F. MODUGNO, *Fonti del diritto*, in Dig. disc. pubbl., Torino, Utet, 2010, IV Agg., 195.

³ H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Ed. com., 1952, 126.

⁴ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 28.

⁵ V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in Enc. dir., Milano, Giuffrè, 1968, XVII, 940.

l'autonomia regolamentare, che consiste appunto nel potere di un organo collegiale di darsi proprie regole di organizzazione e funzionamento⁶.

In una Costituzione rigida come quella italiana l'autonomia delle Camere rispetto agli altri organi costituzionali trova il suo «fondamento logico» nell'esigenza di svolgere le funzioni in condizioni di reciproca indipendenza ed evitare che altri organi dello Stato interferiscano nella codificazione del complesso delle regole interne⁷. L'art. 64, co. 1, Cost. dispone che «ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti» e l'art. 72 rinvia ai regolamenti parlamentari la procedura di esame e approvazione del disegno di legge presentato a una Camera (co. 1), i procedimenti abbreviati per i disegni di legge di cui sia dichiarata l'urgenza (co. 2), i casi e le forme in cui deferire l'esame e l'approvazione a commissioni, anche permanenti (co. 3).

Al di là del rinvio operato per la disciplina del procedimento legislativo, delineata dall'art. 72 Cost. nei suoi tratti essenziali e che si svolge in ciascuna Camera «secondo le norme del suo regolamento», la Costituzione null'altro dispone circa il contenuto materiale dei regolamenti parlamentari e la loro sindacabilità in caso di contrasto con le disposizioni costituzionali. Si tratta comunque di atti normativi adottati dalle due Camere in posizione di autonomia ed indipendenza – come detto, sia reciproca sia nei confronti degli altri organi dello Stato – con *nomen juris* e forma diversa rispetto alla legge.

Tale peculiare forma di potestà regolamentare si inserisce nel solco di quella già prevista dall'art 61 dello Statuto albertino del 1848, che attribuiva a ciascun ramo del Parlamento il potere di determinare «per mezzo d'un suo regolamento interno il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni». Infatti il principio consuetudinario di indipendenza e l'insieme delle immunità delle assemblee rappresentative, volti alle origini del parlamentarismo a emancipare le stesse dall'interferenza del potere regio e della magistratura, furono positivizzati

⁶ U. GARGIULO, *I collegi amministrativi*, Napoli, Jovene, 1962, 69.

⁷ G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Eges, 1984, 195.

nelle Carte costituzionali degli Stati dell'Europa continentale del XIX secolo con disposizioni concernenti i poteri delle Camere, le prerogative dei loro membri e l'autonomia regolamentare. È infatti all'art. 46 della Costituzione belga del 1831 («*Chaque chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions*») ⁸ che guardò lo Statuto albertino in ordine all'autonomia regolamentare dei due rami del Parlamento.

Il Parlamento non è l'unico corpo rappresentativo-legislativo del nostro ordinamento. La Repubblica italiana è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato (art. 114, co. 1, Cost.) – in luogo della precedente formulazione secondo cui la stessa, originariamente identificata con lo Stato, si ripartiva in Regioni, province e comuni – e l'autonomia degli enti territoriali, riconosciuta e garantita dall'art. 5 della Costituzione con il solo limite dell'unità e indivisibilità della Repubblica, si manifesta anche come autonomia normativa, costitutiva cioè di fonti del diritto. Il pluralismo delle fonti che caratterizza il nostro ordinamento «trova in quelle regionali la sua più significativa manifestazione» ⁹, dato che sin dal 1948 le Regioni, seppur con alcune differenze tra ordinarie e speciali, si qualificano per l'attribuzione del potere legislativo, di cui sono titolari insieme allo Stato. Proprio l'istituzione della Regione come nuovo livello territoriale di governo con poteri tanto legislativi (da questo lato più simili alle Camere) quanto amministrativi (più vicini ai consigli comunali e provinciali) ha rappresentato uno dei segni più forti di discontinuità rispetto all'epoca liberale.

L'autonomia normativa regionale si esprime a livello statutario (art. 123 Cost.), legislativo-primario (art. 117, co. 1, 3, 4) e regolamentare-secondario (art. 117, co. 6) ed è stata al centro delle significative innovazioni apportate dalle leggi di revisione costituzionale n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001

⁸ «Ciascuna Camera determina con proprio regolamento il modo secondo il quale esercita le sue attribuzioni».

⁹ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., 250.

(n. 2 del 2001 per le Regioni speciali), in un'ottica di valorizzazione e ampliamento degli spazi lasciati alla produzione normativa regionale.

Anche dalla semplice rassegna delle materie statutarie ai sensi del novellato art. 123, co. 1, Cost. emerge come lo statuto regionale si configuri quale atto normativo in grado di strutturare un sistema variegato di fonti: oltre al «referendum su leggi e provvedimenti amministrativi», l'«iniziativa» e la «pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali» comprendono inevitabilmente la regolazione dei passaggi procedurali intermedi tra questi due estremi, nonché l'individuazione dei diversi tipi di regolamento.

Oltre alle leggi regionali e ai regolamenti comuni, troviamo altre fonti produttive di norme all'interno della pluralità di atti normativi istituiti e regolati dagli statuti, tra cui rientra il regolamento del Consiglio per l'(auto)disciplina organizzativa e funzionale.

Di per sé il termine «regolamento» non ha un «significato tecnico rigoroso» ed è utilizzato per indicare atti anche molto diversi tra loro «per natura ed efficacia» e «incomparabili gli uni con gli altri», perciò «un aggettivo o una specificazione» aggiunta al *nomen* è utile a evitare «equivoci»¹⁰. Ecco perché sono stati individuati e variamente qualificati diversi tipi di regolamenti (indipendenti, semi-indipendenti, di attuazione, di integrazione, di esecuzione, di delegificazione) e il peculiare regolamento che i Consigli regionali adottano per disciplinare la propria organizzazione è tradizionalmente qualificato dalla maggior parte degli statuti come «interno»¹¹ ovvero come «generale»¹², «di organizzazione e funzionamento» o «dei lavori»¹³. Quando lo statuto non aggiunge un aggettivo o una specificazione, parla semplicemente di «Regolamento»¹⁴ e «già la lettera maiuscola con cui la parola si trova scritta avvalora l'idea che

¹⁰ Così G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2002, 268.

¹¹ Es. art. 18 ST. Liguria, art. 31 ST. Emilia-R., art. 22 ST. Toscana.

¹² Art. 33 ST. Lombardia.

¹³ Rispettivamente art. 19 ST. Marche e art. 25 ST. Lazio.

¹⁴ Es. art. 35 ST. Piemonte, art. 48 ST. Veneto, art. 18 ST. Abruzzo.

si tratti di un *nomen juris*»¹⁵, comunque di un regolamento distinto dagli altri. Per comodità espositiva questo particolare regolamento sarà di seguito qualificato come consiliare, collegiale o assembleare.

Nonostante la dottrina abbia sempre dedicato particolare attenzione alle fonti statali e regionali, in relazione alle quali è presente una vastissima bibliografia, i regolamenti collegiali, pur essendo comunemente definiti come la principale espressione del potere di autoorganizzazione dei Consigli, raramente hanno suscitato l'interesse degli studiosi.

Non si può dire che questo particolare regolamento del Consiglio e i relativi nodi problematici, come la natura e la collocazione nella gerarchia delle fonti, siano stati del tutto ignorati dalla dottrina costituzionalistica. Per quanto autorevoli, si è trattato però di contributi sporadici legati soprattutto a particolari realtà regionali¹⁶ o ai pochi casi in cui la Corte costituzionale si è trovata a giudicare su questioni in cui entravano in gioco i regolamenti consiliari¹⁷. Non a caso in passato si rilevava come il tema fosse stato affrontato «solo di scorcio» e avesse risentito in larga parte del dibattito più approfondito sviluppatosi in ordine ai regolamenti parlamentari¹⁸.

La manualistica di diritto costituzionale, in particolare quella di diritto regionale, dedica al più pochi cenni ai regolamenti «interni» dei Consigli regionali e allo stato attuale non vi sono monografie ad essi esclusivamente dedicate, mentre sono numerosi i volumi riguardanti le altre fonti regionali e i regolamenti parlamentari. Anche nelle voci enciclopediche non vi è alcun riferimento ai regolamenti consiliari, se non quando si parla in generale di regolamenti o di Consigli regionali¹⁹.

¹⁵ R. TOSI, *Sulla forma del regolamento consiliare: una declaratoria di inammissibilità con motivazione di infondatezza*, in *Le Reg.*, 1998, n. 5, 1369.

¹⁶ S. FOIS, *Il «trattamento» dei regolamenti interni dei Consigli regionali, con specifico riferimento a quelli del Consiglio regionale sardo*, in *Quad. reg.*, 1984, 1153 ss.

¹⁷ Ad esempio L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*, in *Giur. cost.*, 1965, 145 ss.; A. PACE, *In tema di regolamenti interni dei Consigli regionali trattati come leggi. Riflessioni su un «suggerimento» della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1970, 161 ss.

¹⁸ F. CUOCOLO, *Commento allo statuto della Regione Liguria*, Milano, Giuffrè, 1973, 235.

¹⁹ V. rispettivamente V. ONIDA, *Regolamenti regionali*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 1991, XXVI, § 8; F. CUOCOLO, *Consiglio regionale*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 1988, VIII.

Si tratta ancora oggi di uno degli argomenti meno approfonditi del diritto costituzionale, in particolare del diritto regionale e delle fonti del diritto, e probabilmente la scarsa attenzione nei confronti di questo particolare atto dipende dalla sua diffusa immagine di fonte marginale e di limitato rilievo nell'ordinamento regionale, come del resto emerge dalle parole della Corte costituzionale, che a suo tempo lo definì una fonte di «minor valore normativo» (sent. n. 288/1987). Un'immagine che andrebbe però rivista, in quanto il regolamento consiliare dà «corpo e sostanza»²⁰ a quanto formalmente previsto dallo statuto, con un'essenziale funzione di attuazione delle scelte del legislatore statutario riguardanti, a mero titolo esemplificativo, il procedimento legislativo, la programmazione dei lavori, i rapporti tra gli organi supremi della Regione, il sistema delle garanzie dell'opposizione, i rapporti con gli enti locali e con la società civile. In altri termini, il regolamento consiliare è uno snodo fondamentale e tutt'altro che marginale dell'ordinamento regionale, dato che rappresenta un fondamentale strumento di attuazione e integrazione dello statuto.

Non a caso i regolamenti consiliari sono stati oggetto di indagini meno sporadiche e più approfondite in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha modificato il regime di alcune fonti regionali: basti pensare alla modificazione del procedimento di approvazione dello statuto regionale, che non prevede più l'intervento del Parlamento in un procedimento interamente regionalizzato, al nuovo criterio di riparto delle competenze legislative, alla modificazione del regime di controllo sulle leggi regionali, che non contempla più l'intervento preventivo del Governo.

La riforma costituzionale del Titolo V non ha inciso direttamente sull'autonomia organizzativa e funzionale dei Consigli regionali e la Costituzione continua a non menzionare espressamente i regolamenti consiliari. Si può dire però che la revisione abbia toccato indirettamente tale profilo, nella parte in cui è profondamente mutato il mosaico in cui il tassello del

²⁰ P. CARETTI, *Dagli statuti ai regolamenti interni*, in AA.VV., *Nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali: un confronto tra esperienze*, Firenze, Ed. Assemblea, 2009, 24.

regolamento consiliare si innesta, sia in relazione alle fonti regionali (*in primis* in riferimento alle nuove materie statutarie, ai limiti e al procedimento di formazione dello statuto) sia in ordine alla nuova forma di governo regionale disegnata dal legislatore di revisione, basata sull'elezione diretta del presidente della Giunta e sullo scioglimento del Consiglio in caso di approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del presidente della Giunta (ma anche in altri casi). Questi elementi determinano inevitabilmente un nuovo assetto nei rapporti tra il Consiglio e gli altri organi regionali, ma anche del Consiglio al suo interno.

L'esigenza di inquadrare i regolamenti consiliari nel nuovo sistema delle fonti regionali ha contribuito in tempi più recenti all'organizzazione di alcune iniziative sul tema, anche se in rapporto ai numerosi incontri organizzati sui nuovi statuti (prima, durante e dopo la loro adozione) sono ben pochi quelli dedicati ai regolamenti consiliari. Si segnalano i seminari di studi su *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, svoltosi a Roma il 4 maggio 2009 presso l'Università Luiss (atti raccolti nel Quaderno 2009 della collana «il Filangieri») e su *Nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali: un confronto tra esperienze*, tenutosi a Firenze il 12 novembre 2009 su iniziativa del Consiglio regionale della Toscana (atti raccolti nell'omonimo volume edito dall'Assemblea). A pochi mesi di distanza, il 16 aprile 2010 si è svolto a Roma presso l'Università Lumsa il convegno su *Le riforme dei regolamenti dei consigli regionali* (contributi pubblicati in «Studi parlamentari e di politica costituzionale» del 2010).

A tali incontri hanno partecipato autorevoli membri della comunità scientifica e delle istituzioni regionali e sono emersi interessanti spunti di riflessione in ordine alle trasformazioni intervenute o ancora in divenire sul ruolo e sulle regole dei Consigli regionali, nonché sulle connessioni tra il diritto parlamentare e il diritto consiliare o, in senso lato, tra i vari campi del diritto parlamentare scritto. Tuttavia, non si può parlare ancora di un vero e proprio diritto «parlamentare» regionale, dato che la Corte costituzionale è ancora ferma nel negare l'utilizzo del *nomen* «Parlamento» affiancato o in sostituzione di «Consiglio regionale» (sentt. nn. 106/2002, 306/2002).

Sta comunque emergendo una nuova attenzione nei confronti dei regolamenti consiliari, anche perché ad essi spetta come detto la concreta attuazione e integrazione della disciplina statutaria. Ad eccezione della Basilicata, in cui è stata recentemente depositata nel febbraio 2014 una proposta di legge di iniziativa consiliare recante il nuovo statuto, successivamente alla riforma del Titolo V le Regioni ordinarie hanno adottato il loro nuovo statuto secondo il procedimento di cui al novellato art. 123, co. 2, Cost., attraverso un percorso sviluppatosi dal 2004 nell'arco di quasi un decennio, talvolta con evidenti ritardi (statuto Lombardia nel 2008, statuto Campania nel 2009, statuto del Veneto nel 2012). In seguito all'adozione dei nuovi statuti e secondo le modalità previste dagli stessi, i Consigli delle Regioni Calabria, Abruzzo, Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte, Umbria, Campania e Toscana hanno approvato anche il loro nuovo regolamento assembleare, mentre in altre Regioni si è proceduto con delle novelle al vecchio regolamento: così in Lazio, Marche, Veneto, Molise, Puglia, oltre alla Basilicata che però non ha ancora adottato neanche il nuovo statuto. Salvo in Friuli-Venezia Giulia, anche nelle Regioni speciali Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige/Südtirol, così come nelle province autonome di Trento e Bolzano, è ancora in vigore il vecchio regolamento consiliare.

Oggi i Consigli regionali sono sempre più al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica e del legislatore statale, basti pensare al d.l. n. 174/2012, conv. in l. n. 213/2012, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, volto tra l'altro a ridurre i costi della politica a livello regionale. Per rimanere alla Regione in cui hanno sede la nostra Università e il Dottorato di ricerca in «Autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza», le vicende non certo edificanti e dalla grande risonanza mediatica riguardanti il Consiglio regionale sono state purtroppo una costante degli ultimi anni: l'acquisizione da parte della Guardia di Finanza a fine 2012 della documentazione relativa alle spese sostenute dai gruppi consiliari, le inchieste giudiziarie sul

rimborso delle stesse spese, che hanno coinvolto gran parte dei consiglieri regionali della IX legislatura, episodi indecorosi come lo scontro fisico tra alcuni consiglieri nella seduta del 26.11.2013 (non certo un «comportamento atto a garantire il corretto svolgimento» dei lavori come prevede l'art. 62 del regolamento del Consiglio), fino all'annullamento da parte del TAR Piemonte in data 10.1.2014, a quattro anni dalle elezioni regionali del 2010, dell'atto di proclamazione degli eletti (sentenza confermata dal Consiglio di Stato in data 11.1.2014) a causa della nullità insanabile relativa alla falsità delle autentiche sulla base delle quali la lista «Pensionati per Cota» fu ammessa alla competizione elettorale²¹.

Si tratta solo di alcuni esempi, in larga parte non estranei a molte altre Regioni italiane, che impongono una riflessione e un'analisi anche sul *modus operandi* dei Consigli regionali, sulle regole che i consiglieri fissano nel regolamento per disciplinare la loro organizzazione (quali sono i requisiti fissati dal regolamento per la formazione dei gruppi consiliari?), il loro funzionamento (sono previste delle conseguenze in caso di uno scontro non solo verbale tra consiglieri?), i rapporti con la Giunta e con gli altri organi della Regione (quali sono le modalità per presentare un'interrogazione al presidente della Giunta o a un assessore?).

Quanto alle linee di ricerca, le questioni problematiche relative ai regolamenti di organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali sono le stesse che hanno investito i regolamenti delle Camere del Parlamento, ai quali è dedicato il capitolo di apertura di questo lavoro, come primo terreno di indagine relativo al più ampio quadro dei regolamenti delle assemblee politiche operanti come organi legislativi della Repubblica. In tale ottica si esaminerà l'evoluzione del pensiero della giuspubblicistica italiana a partire da quella di età liberale, che negava la natura di fonte del diritto ai regolamenti delle Camere del Regno, il dibattito in seno all'Assemblea Costituente sul

²¹ Il 12.3.2014 il presidente della Regione Piemonte Roberto Cota ha emanato il decreto che, in ottemperanza a quanto ordinato dal TAR Piemonte, convoca i comizi elettorali per l'elezione del Consiglio e del presidente della Giunta per il 25.5.2014, contestualmente con le elezioni europee.

potere di autoorganizzazione di ciascun ramo del Parlamento riconosciuto dall'art. 64, co. 1, Cost., la posizione della prima dottrina repubblicana e i nuovi orientamenti emersi nel corso degli anni cinquanta sulla natura dei regolamenti parlamentari e sulla loro idoneità, stante il silenzio della Carta sul punto, a integrare il parametro del giudizio ai fini del sindacato di legittimità della legge statale e ad essere oggetto del sindacato di costituzionalità ai sensi dell'art. 134 Cost., fino al confronto con la posizione assunta dalla Corte costituzionale su tali questioni. Tutti questi aspetti rappresentano un primo sfondo per il successivo esame degli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza costituzionale in tema di regolamenti consiliari, che si può dire abbiano percorso binari paralleli rispetto ai regolamenti parlamentari.

Una seconda linea di ricerca è data dall'esame del ruolo dei Consigli regionali nell'esperienza italiana. Si partirà dai primi progetti di riforma dell'ordinamento amministrativo dello Stato in epoca liberale, nei quali non si parlava ancora di Consiglio regionale con potestà legislativa ma di una commissione regionale eletta dai consigli provinciali alla quale sarebbe stato attribuito potere deliberativo in determinate materie, per poi passare al dibattito marginale in seno all'Assemblea Costituente in ordine all'organizzazione e al funzionamento interno degli organi elettivi del nuovo ente Regione e al conseguente silenzio della Costituzione sul punto. L'attenzione sarà poi dedicata alla legge n. 62 del 1953 (meglio nota come legge Scelba) in materia di costituzione e funzionamento degli organi regionali, primo tassello di un lento e faticoso percorso di attuazione dell'ordinamento regionale, che sarà completato solo a cavallo tra gli anni sessanta e settanta. I paragrafi successivi saranno dedicati alla prima stagione statutaria e regolamentare interna delle Regioni ordinarie nel 1970-71, alla tendenza centralista dello Stato nei primi decenni del regionalismo italiano, alla riforma del Titolo V della Costituzione tra il 1999 e il 2001 in un'ottica di potenziamento dell'autonomia regionale, alla seconda stagione statutaria (e in parte regolamentare interna) che ne è derivata, senza mai tralasciare il versante delle Regioni speciali.

Il terzo capitolo è dedicato ai regolamenti di organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali nel sistema delle fonti, nel quale sono illustrate le principali problematicità emerse nel dibattito della dottrina e nelle pronunce della Corte costituzionale, in particolare la naturale spettanza o meno al Consiglio di una potestà di autoorganizzazione in quanto organo legislativo, la tipizzazione della fonte, il fondamento, la natura e la collocazione di questi peculiari regolamenti nel sistema delle fonti, specie ai fini della sottoponibilità al sindacato di legittimità costituzionale e alla sua valenza quale parametro nel giudizio di costituzionalità delle leggi e degli atti amministrativi adottati dal Consiglio regionale, il rapporto con lo statuto e con la legge regionale. Basti anticipare che il regolamento consiliare è stato variamente configurato come atto con forza di legge, comune regolamento regionale, fonte atipica o atto meramente interno dell'assemblea e le parole del Paladin, secondo cui il regolamento consiliare sarebbe una «fonte normativa *anomala*»²², dimostrano le difficoltà incontrate dalla dottrina nell'inquadramento della fonte.

Nel quarto capitolo sono presi in considerazione i contenuti dei regolamenti consiliari attualmente in vigore. Attraverso una comparazione di tipo orizzontale – ossia per temi, non già verticale Regione per Regione – tra le scelte adottate dalle singole Regioni ai livelli statutario e regolamentare e un confronto con il contenuto dei regolamenti parlamentari, saranno esaminate analogie, influenze reciproche e qualche peculiare soluzione adottata in ordine ai pilastri della disciplina consiliare: la struttura interna dei Consigli regionali (Ufficio di Presidenza, gruppi, commissioni, giunte), le sedute (discussione, votazione, documentazione), la programmazione dei lavori, il procedimento legislativo (iniziativa, esame in commissione, approvazione in aula, vari tipi di procedimenti, qualità della normazione), la funzione di indirizzo e di controllo (interrogazioni, interpellanze, mozioni, ordini del giorno), il rapporto di fiducia tra il

²² L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1979, 294-95.

Consiglio e il presidente della Giunta. Vi sono ad esempio Regioni in cui, oltre al procedimento legislativo per commissione in sede referente, è previsto anche quello in sede redigente e deliberante, altre in cui alla mozione di sfiducia come strumento nelle mani del Consiglio per sanzionare l'operato della Giunta e del suo presidente si aggiunge la questione di fiducia come strumento posto a disposizione del presidente della Giunta per porre in discussione il rapporto fiduciario con l'organo consiliare.

Infine, saranno indicati i principali problemi cui la normativa consiliare ha dato luogo, al fine di verificare, soprattutto nella fase attuale delle vicende istituzionali italiane e a un decennio abbondante di distanza dalla riforma dell'ordinamento regionale, in che misura i regolamenti consiliari rappresentino dei "motori" efficaci per la "macchina" regionale. In questo senso, tali atti rappresentano una cartina di tornasole per verificare se i Consigli regionali siano oggi in grado di rispondere agli interventi riformatori e alle innovazioni che hanno riguardato le Regioni negli ultimi quindici anni e di rappresentare altresì degli efficaci canali di collegamento con la società civile.

Capitolo I

**Un primo approccio ai regolamenti delle assemblee legislative:
aspetti problematici emersi dal confronto tra dottrina e Corte
costituzionale in ordine ai regolamenti parlamentari
nel sistema delle fonti.**

1.1 I regolamenti parlamentari: profili di continuità tra l'ordinamento statutario e quello repubblicano

L'art. 64, co. 1, della Costituzione italiana dispone che «ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti», mentre l'art. 72, co. 1, rinvia ai regolamenti parlamentari la procedura di esame e approvazione del disegno di legge (« ... *secondo le norme del suo regolamento*, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che lo approva articolo per articolo e con votazione finale»). Inoltre, ai sensi dei commi successivi, il regolamento disciplina i procedimenti abbreviati per i disegni di legge di cui sia dichiarata l'urgenza (co. 2), può stabilire i casi e le forme in cui deferire l'esame e l'approvazione dei disegni di legge a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari e determina le forme di pubblicità dei loro lavori (co. 3).

Tali disposizioni configurano dunque un atto normativo adottato da ciascuna Camera in posizione di autonomia e indipendenza – sia reciproca sia nei confronti degli altri organi dello Stato – con *nomen juris* e forma diversa rispetto alla legge¹.

Al di là del rinvio operato dalla Costituzione per la disciplina del procedimento legislativo, delineata dall'art. 72 nei suoi tratti essenziali, l'art. 64 nulla dispone circa il contenuto materiale dei regolamenti

¹ La lettera dell'art. 64, co. 1 («ciascuna Camera»), sembra escludere che il Parlamento in seduta comune possa adottare un proprio regolamento per la disciplina dell'esercizio delle proprie funzioni. Gli artt. 35 Reg. Cam. e 65 Reg. Sen. prevedono che il Parlamento in seduta comune utilizzi il regolamento della Camera dei deputati, sebbene il regolamento del Senato non escluda la facoltà del collegio di approvare regole *ad hoc*. Tuttavia, «anche ad ammettere una limitata capacità regolamentare ... essa non potrebbe mai dar luogo a disposizioni parificate a quelle contenute nei regolamenti di Camera e Senato: si tratterebbe perciò di disposizioni che potrebbero soltanto integrare e specificare queste ultime, senza alcuna possibilità di derogarvi». Così S.M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2010, 234. *Contra* A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 39, secondo cui il Parlamento in seduta comune deve avere una sua autonomia regolamentare, indipendente dalle due componenti originarie, perché «se così non fosse, vi sarebbe una inammissibile interferenza delle due Camere nella autonomia del collegio ... che per diversità di struttura, di funzioni e di quorum deliberativo non può essere invece ricondotto a ciascuna di esse».

parlamentari, ma si ritiene inserito nel solco della potestà regolamentare già prevista dallo Statuto albertino del 1848, il cui art. 61, riprendendo (quasi) pedissequamente l'art. 46 della Costituzione belga del 1831², attribuiva a ciascun ramo del Parlamento il potere di determinare «per mezzo d'un suo regolamento interno il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni». In attuazione, il Senato del Regno e la Camera dei deputati adottarono subito un regolamento provvisorio largamente ispirato ai modelli belga (1831) e francese (1839), dandosi poi un regolamento definitivo rispettivamente nel 1850 e nel 1863³.

Nella giuspubblicistica di epoca statutaria dominò la tesi della natura esclusivamente interna delle norme regolamentari, specie in virtù della qualificazione espressamente attribuita dallo Statuto («regolamento interno»), rispondente alla tradizionale e secolare esigenza di salvaguardare

² Ai sensi del quale «Ciascuna Camera determina con proprio regolamento il modo secondo il quale esercita le sue attribuzioni» (la traduzione del testo della Costituzione belga del 1831 è consultabile *on line* nell'«Archivio di diritto e storia costituzionali», a cura del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino www.dircost.di.unito.it). Il primo regolamento interno di un'assemblea eletta dal popolo nel continente europeo è quello adottato dall'Assemblea nazionale costituente in Francia nel luglio 1789, seguito poi da quello dell'Assemblea legislativa del 1791 e della Convenzione del 1792. La Costituzione francese del 1795 prevedeva un unico regolamento per il Consiglio dei Cinquecento e per quello degli Anziani (che formavano il Corpo legislativo), da approvarsi con legge. F. COSENTINO, *Note sui principi della procedura parlamentare*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, II, 393 ss., spec. 398-99, evidenzia le due ragioni alla base di tale scelta: la prima rispondeva alla «logica ingenua delle cose di quel tempo», per cui «se ad una assemblea unica è sufficiente per darsi un regolamento una sola deliberazione, in un sistema bicamerale, posto che non v'è ragione perché il regolamento non rimanga unico, duplice deve essere la deliberazione, e poiché una duplice deliberazione delle assemblee ... equivale sostanzialmente ad una legge, tanto vale che il regolamento sia legge»; la seconda rispondeva allo svolgimento da parte delle assemblee di «un vicendevole controllo sulla disciplina delle rispettive attività interne». La legge fu approvata, ma successivamente ciascuno dei due Consigli apportò lievi modifiche in forma di risoluzioni singole, il che evidenziava l'esigenza di ogni assemblea politica rappresentativa di disporre in ordine al proprio regolamento. La soluzione per cui ciascuna Camera determina le regole per l'espletamento delle sue funzioni con proprio regolamento sarà così adottata dalle successive Costituzioni francesi, poi seguita dagli altri Paesi dell'Europa continentale.

³ Per un *excursus* delle vicende che portarono all'adozione e alle modifiche dei regolamenti parlamentari in età liberale, P. UNGARI, *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in V. LONGI (et al.), *Il regolamento della camera dei deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, Segretariato generale della Camera dei deputati, 1968, 69 ss.; più recentemente, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, 10 ss.

il «prestigio»⁴ e l'autonomia del Parlamento rispetto a invasioni, condizionamenti e controlli da parte del Monarca e della magistratura. In questo senso, torna alla mente il principio del parlamentarismo classico sancito dall'art. 9 del *Bill of Rights* del 1689, laddove «*freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any Court or place out of Parliament*».

Nel primo lavoro monografico sul tema (1905) Santi Romano negò che quelle poste dai regolamenti parlamentari fossero norme giuridiche⁵ e, anche successivamente, pur riconoscendo giuridicità alle norme di qualsiasi istituzione nel loro rispettivo ambito in conformità con le premesse dogmatiche della teoria istituzionalistica e del pluralismo giuridico, considerò comunque le norme dei regolamenti parlamentari prive di giuridica rilevanza per l'ordinamento generale dello Stato, rispetto al quale quello delle Camere rimaneva distinto. Tali norme erano fondate sul potere di «supremazia speciale» delle Camere, non già sulla sovranità statale, e mancavano del carattere sia della novità, nulla aggiungendo all'intero sistema del diritto positivo, sia della generalità, non essendo dirette alla collettività dei cittadini ma solo ai membri del collegio⁶.

Così nella dottrina formatasi in epoca statutaria i regolamenti parlamentari furono considerati *interna corporis acta*⁷ – riprendendo la

⁴ S. PRISCO, *Sui regolamenti parlamentari come atti aventi forza di legge*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1980, 438.

⁵ S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in Arch. giur., LXXV, 1905, 4 ss.; ripubblicato in id., *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1950, I, 213 ss.

⁶ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, Ed. Mariotti, 1917, 198. Sull'evoluzione del pensiero di Romano, v. S. TRAVERSA, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in V. LONGI (et al.), *op. cit.*, 15 ss. Rimanendo alla dottrina di epoca statutaria, su posizioni simili a quelle del Romano, volte a negare ai regolamenti parlamentari la natura di fonte del diritto, C. VITTA, *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, Roma, Athenaeum, 1920, spec. 67 ss.; G. ZANOBINI, *Le norme interne di diritto pubblico*, in Riv. dir. pubbl., 1915, II, 321 ss., spec. 360 ss.

⁷ Sull'espressione utilizzata per la prima volta da Gneist nel 1863, cfr. G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli interna corporis*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, V, 25 ss.; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle camere e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1999, 234 ss.

teoria elaborata dalla dottrina tedesca in regime di Costituzioni flessibili per evitare invasioni del potere sovrano all'interno del Parlamento – ossia come atti prodotti, interpretati e applicati in modo esclusivo e insindacabile dalle Camere e privi di giuridica rilevanza per l'ordinamento statale.

In seno all'Assemblea Costituente, il dibattito sui regolamenti parlamentari non comportò divisioni profonde, sebbene nel corso dei lavori della II sottocommissione fossero emerse due impostazioni diverse⁸. L'on. Mortati propose una compiuta disciplina – in larga parte ispirata alla Costituzione austriaca del 1920⁹ – circa natura, efficacia e modalità di approvazione del regolamento, al fine di coniugare il naturale potere di autoorganizzazione delle Camere con la tutela delle minoranze parlamentari. In particolare, suggerì la fissazione di un doppio *quorum* per l'approvazione e la revisione del regolamento (presenza della maggioranza assoluta dei membri e maggioranza qualificata dei due terzi dei voti) per evitare modifiche strumentali da parte di maggioranze semplici e occasionali,

⁸ L'Assemblea Costituente si riunì in prima seduta il 25.6.1946 e, al fine di consentire la discussione su un progetto organico di Costituzione, nominò una commissione presieduta dall'on. Ruini, nota come "commissione dei settantacinque" (dal numero dei deputati designati dai gruppi parlamentari), la quale a sua volta costituì nella sua prima seduta del 20.7.1946 tre sottocommissioni: la prima per l'elaborazione degli articoli sui diritti e doveri dei cittadini, la seconda per la redazione delle disposizioni sull'ordinamento costituzionale della Repubblica, la terza per gli articoli sui diritti e doveri economico-sociali. Il lavoro delle sottocommissioni procedette separatamente e, prima di giungere al progetto di Costituzione da sottoporre alla commissione dei settantacinque, fu necessario istituire un comitato di redazione (cd. "dei diciotto") con il compito di coordinare i diversi schemi in un unico testo organico. Successivamente all'approvazione da parte della commissione dei settantacinque, il progetto organico fu quindi presentato all'Assemblea Costituente nel gennaio 1947. Sui lavori della Costituente, si vedano tra i molti, Segretariato generale della Camera dei deputati, *La costituzione della repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Roma, 1976; E. CHELI, *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979; G. D'ALESSIO, *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1979; U. DE SIERVO, *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1980; id., *Verso la nuova Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1980; V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, Mondadori, 1980.

⁹ Il cui art. 30, co. 2, disponeva che gli «affari del Consiglio nazionale» fossero condotti «sulla base di una legge speciale ed un regolamento autonomo, da deliberarsi dallo stesso Consiglio nazionale nell'ambito di tale legge ... votata solo qualora sia presente la metà dei membri del Consiglio e con una maggioranza di due terzi dei votanti» (analogamente per il Consiglio federale *ex art. 37, co. 2*). La traduzione del testo della Costituzione federale della Repubblica d'Austria del 1920 è consultabile nell'«Archivio» segnalato *supra* v. nt. 2.

l'approvazione con legge formale e l'attribuzione della stessa efficacia di quest'ultima¹⁰. Tuttavia, la II sottocommissione preferì adottare come base per i lavori successivi il testo suggerito dall'on. Conti, caratterizzato da un approccio attento a non sottrarre spazio alla libera disponibilità delle Camere in ordine alla loro autodeterminazione.

Infine i Padri costituenti optarono per la fissazione di pochi punti considerati rilevanti, con un *self-restraint* dovuto non già a «pigrizia o ... volontà di non appesantire il testo costituzionale», quanto per rispettare le prerogative parlamentari in conformità a «storia», «tradizione» e «natura»¹¹.

Come autorevolmente sostenuto, fu privilegiata la «naturale spettanza alle camere di un potere autoorganizzatorio», ponendosi in capo all'Assemblea Costituente solo l'individuazione degli oggetti che fosse «utile e giustificato disciplinare in sede costituzionale invece che lasciarli all'«ordinaria» competenza delle assemblee»¹². Così si spiega, da un lato, l'unico onere di cui all'art. 64, co. 1, Cost., relativo alla maggioranza assoluta per l'adozione dei regolamenti, espressione della ricerca di un consenso più ampio di quello richiesto per la concessione della fiducia al governo e per l'approvazione delle leggi ordinarie, peraltro in un sistema elettorale allora di tipo proporzionale con un quadro politico fortemente frammentato; dall'altro, la generica disciplina di cui all'art. 72, che enumera le fasi necessarie dell'*iter legis* (esame del disegno di legge da parte della commissione, approvazione in aula articolo per articolo e con votazione finale, e così via), ma contiene dei rinvii espressi ai regolamenti parlamentari.

La maggioranza assoluta confluita nell'art. 64, co. 1, Cost. fu fissata proprio in accoglimento delle argomentazioni del Mortati, che aveva «con

¹⁰ Si veda F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (cur.), *Scelte della Costituente*, cit., 59 ss.

¹¹ Così C. ESPOSITO, *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. cost.*, 1957, 1330, secondo cui il Parlamento italiano «ha sempre goduto ... non diversamente dalla generalità dei Parlamenti ... della potestà di autorganizzazione, di autodisciplina dei procedimenti e di autocontrollo sugli svolgimenti dei procedimenti all'interno del collegio» e «di tali guarentigie e prerogative gode ancora oggi».

¹² G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, 153.

fermezza sottolineato trattarsi di prescrizione direttamente rivolta a garanzia delle minoranze»¹³. Proprio sulla scorta delle riflessioni del celebre giuspubblicista e dei lavori della Costituente, la dottrina costituzionalistica ha sempre ricollegato la maggioranza assoluta prevista per l'approvazione dei regolamenti parlamentari alla tutela delle minoranze, individuando in essa la *ratio* di quel *quorum*, dato che si impone il raggiungimento di un consenso più ampio di quello ordinariamente previsto per le deliberazioni delle Camere, con una convergenza delle opposizioni sulle modifiche regolamentari promosse da una maggioranza parlamentare di per sé non in grado di raggiungere tale soglia¹⁴.

Almeno agli albori, il passaggio al nuovo ordinamento non comportò mutamenti radicali rispetto al periodo statutario. L'Assemblea Costituente non adottò un proprio regolamento, nonostante l'art. 4 del decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946 disponesse in tal senso, ma utilizzò quello della Camera dei deputati del 1900 nella versione ultima del 1922, con alcune lievi modifiche e aggiunte, per poi configurare volta per volta le soluzioni organizzative necessarie¹⁵. Così fece anche la Camera dei deputati, che riprese all'inizio della I legislatura il regolamento prefascista, apportando alcune modifiche e integrazioni negli anni successivi. Solo il Senato (della

¹³ S. FOIS, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, Giuffrè, 1979, 607.

¹⁴ Sottolinea questo aspetto C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano, Ed. Com., 1979, 177 ss. Rimase invece isolata la tesi di G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesaurò*, Milano, Giuffrè, 1968, 346-347, che negava che la maggioranza prescritta dalla Costituzione per l'adozione dei regolamenti parlamentari fosse finalizzata alla tutela delle minoranze. Secondo l'A., il regolamento parlamentare era l'«atto normativo primigenio dell'indirizzo politico» e il significato della maggioranza assoluta sarebbe stato quello di verificare il consenso delle forze parlamentari a perseguire e realizzare l'indirizzo politico della maggioranza («Creando gli strumenti e le condizioni, determinando i tempi e le modalità per l'azione degli organi rappresentativi, il regolamento parlamentare fornisce ... l'insieme dei meccanismi mediante i quali è possibile che la volontà elettorale, mediata dai gruppi, affiori al livello dei presupposti per la scelta e la determinazione dell'indirizzo politico»).

¹⁵ Ad esempio in ordine all'istituzione della commissione dei 75. C. MORTATI, *Ombre sulla costituente*, in *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, I, 411, evidenzia la lacunosità e inadeguatezza del regolamento prefascista rispetto ai compiti dell'Assemblea Costituente. Come rilevato da R. ROMBOLI, *Vicissitudini della XIII disposizione transitoria della Costituzione*, in *Foro it.*, 1984, 162 ss., la disciplina era comunque sempre modificabile, anche per comportamenti concludenti, dato il carattere sovrano dell'organo.

Repubblica e non più del Regno, con membri eletti e non più nominati) si diede nel giugno 1948 un nuovo regolamento ai sensi dell'art. 64 Cost., anche se in realtà «non molte [furono] le varianti, al di là dell'architettura, rispetto alle procedure cui si era già rimodellata la Camera dei deputati»¹⁶.

I vecchi regolamenti parlamentari rimasero indietro rispetto alla nuova Costituzione almeno fino al 1971, quando Camera e Senato adottarono dei regolamenti completamente nuovi, dando così piena attuazione all'art. 64 della Costituzione.

Si deve sottolineare come la continuità tra gli ordinamenti statutario e costituzionale sia da prendere *cum grano salis*, nel senso che il riferimento al periodo statutario è da intendersi fino all'avvento del fascismo. Infatti uno dei primi atti della Camera eletta nell'aprile del 1924, composta in larga maggioranza da deputati fascisti, fu l'approvazione della mozione Grandi, che dispose l'abrogazione delle novelle regolamentari approvate nel biennio 1920-1922, cui seguirono una serie di modifiche volte a comprimere le prerogative delle minoranze parlamentari, la legge n. 2263/1925 sugli ampi poteri del capo del Governo nella programmazione dei lavori e nella determinazione dell'ordine del giorno del Parlamento, fino alla sostituzione nel 1939 della Camera dei deputati con la Camera dei fasci e delle corporazioni, priva di carattere rappresentativo¹⁷. Di fatto, durante la fase transitoria e con l'insediamento del primo parlamento repubblicano «si guardò subito al sistema parlamentare come lo si era lasciato immediatamente prima dell'avvento del fascismo»¹⁸.

¹⁶ A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., 65.

¹⁷ Si veda E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2008, 1 ss.

¹⁸ «... privilegiandosi perciò, sulla scorta della lettura che del fascismo diedero gli intellettuali liberali (a partire da Benedetto Croce), un'interpretazione parentetica del ventennio mussoliniano (quasi fosse un accidente nella storia d'Italia, da dimenticare al più presto per riagganciarsi allo Stato liberale prefascista)». Così L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 17. Sulla continuità del diritto parlamentare italiano, si vedano P. UNGARI, *I precedenti storici*, cit., 94 ss.; più recentemente N. LUPO, *La continuità del diritto parlamentare: la riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei deputati*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (cur.), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carocci, 2004, 37 ss.

La continuità regolamentare tra gli organi parlamentari fu probabilmente la ragione principale della resistenza nella prima dottrina repubblicana della particolare interpretazione degli *interna corporis* (Caristia, Mohrhoff, Balladore Pallieri, Virga, Calamandrei, Crosa, Esposito, Biscaretti di Ruffia, Zanobini).

Infatti la giuspubblicistica rimase inizialmente ancorata alla riconduzione dei regolamenti parlamentari nel novero degli atti interni, sebbene non fossero più espressamente qualificati come tali dalla Costituzione, quindi all'irrelevanza delle norme ivi contenute nei confronti dell'ordinamento statale e alla piena autonomia e indipendenza di ciascuna Camera nella loro osservanza.

Tuttavia, i regolamenti parlamentari erano previsti da una Costituzione rigida, non modificabile o derogabile con legge ordinaria e con un organo di giustizia costituzionale *ad hoc* preposto a garantirne la rigidità. Così a partire dai primi anni cinquanta emersero alcune nuove impostazioni, volte ad «affrancare»¹⁹ tali atti dalla loro asserita estraneità e irrilevanza per l'ordinamento generale, le quali riconobbero il carattere della giuridicità di tutte le norme dei regolamenti parlamentari (Bon Valsassina) o almeno di una parte di esse a seconda del loro contenuto (Martines).

In particolare, il Martines operò una distinzione tra *a*) norme regolamentari di esecuzione dell'art. 72 Cost., relative al procedimento di formazione delle leggi (iniziativa, esame, discussione, votazione, procedimento d'urgenza e così via), dotate del carattere della giuridicità per l'ordinamento dello Stato; *b1*) norme giuridiche relative ai provvedimenti di tipo disciplinare nei confronti di impiegati, funzionari, membri delle Camere, ossia dei soggetti ad esse legati da un rapporto determinato e continuativo; *b2*) norme relative ai provvedimenti nei confronti dei soggetti che prendono parte alle sedute ma non sono legati alle Camere da un rapporto determinato e continuativo, come il pubblico ammesso alle sedute,

¹⁹ G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, in Enc. Giur., Roma, 1991, XXX, 7.

prive di rilevanza giuridica esterna; c) norme di organizzazione interna (Presidenza, costituzione delle Camere, uffici), anch'esse prive del carattere di giuridicità per l'ordinamento dello Stato²⁰.

Secondo Bon Valsassina, nei regolamenti parlamentari vi erano norme esterne, incidenti sulla sfera giuridica di terzi estranei all'organo parlamentare, e norme interne, riguardanti l'organizzazione e il funzionamento delle Camere, ma in entrambi i casi si trattava di norme giuridiche. Infatti anche le norme interne soddisferebbero i requisiti di generalità (i destinatari delle norme regolamentari sono coloro che eventualmente diventano membri delle Camere, dunque non già soggetti determinati bensì una generalità indeterminata), novità (disciplinano *ex novo* la condotta di quanti fanno parte dell'istituzione), imperatività e coercibilità (l'organo e i suoi membri devono attenersi alle disposizioni del regolamento e vi sono le garanzie per la sua attuazione)²¹.

²⁰ T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, Tip. del Libro, 1952, 87 ss.

²¹ M. BON VALSASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955, 79 ss. Per una rassegna dei diversi orientamenti, S. TRAVERSA, *La natura giuridica*, cit., 15 ss.

1.2 La Corte costituzionale alla prova degli *interna corporis*: il diniego della parametricità delle norme regolamentari

Il dibattito sui regolamenti parlamentari trovò nuova linfa con l'entrata in funzione nel 1956 della Corte costituzionale, la quale ai sensi dell'art. 134, co. 1, Cost., giudica anche «sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni».

In particolare, ci si chiese se l'illegittimità della legge statale potesse essere dichiarata non solo per contrasto del suo contenuto con la Costituzione (vizio sostanziale), ma anche per mancato rispetto dell'*iter legis* (vizio formale) e, in quest'ultimo senso, risultava allora fondamentale stabilire se, sulla base del rinvio di cui all'art. 72 Cost., i regolamenti parlamentari potessero concorrere a integrare il parametro ai fini del sindacato di costituzionalità.

Peraltro, proprio in quegli anni Lavagna coniò il celebre sintagma di «norme interposte» (includendovi però inizialmente solo le leggi di delegazione, i principi fondamentali della legislazione statale, le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute e quelle contenute nei Patti lateranensi)²² e in una delle prime monografie sul procedimento legislativo nel periodo repubblicano Galeotti evidenziò come il richiamo ai regolamenti parlamentari di cui all'art. 72 Cost. fosse assai «preciso, specifico, puntuale»²³.

E' evidente come tale questione fosse in grado di scardinare le storiche posizioni tramandate sino ad allora, in quanto ammettere il controllo dell'organo di giustizia costituzionale sulla procedura seguita per l'approvazione della legge statale avrebbe comportato l'entrata *a piè pari* della Corte costituzionale all'interno del Parlamento. Peraltro, la strada era

²² Oltre a quelle citate, «non mi pare esistano, nel nostro sistema, altre ipotesi di norme interposte». Così C. LAVAGNA, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della manifesta infondatezza*, Milano, Giuffrè, 1957, 30 (anche in Riv. it. sc. giur., 1955, 203 ss., e in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, Giuffrè, 1984, 529 ss.). Cfr. id., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1985, 965, in cui l'Autore sembra aprire alla parametricità dei regolamenti parlamentari. Per una compiuta ricostruzione della teoria, si veda M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, Cedam, 1992.

²³ S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957, 169.

ancora interamente da tracciare, dal momento che negli anni intercorsi dall'entrata in vigore della Costituzione la questione non fu mai affrontata in sede di giustizia ordinaria, nell'ambito della quale avrebbe potuto esercitarsi un sindacato sulla legittimità del procedimento di formazione della legge ai sensi del co. 2 della VII disposizione transitoria.

In una delle sue sentenze più risalenti, la n. 3 del 1957²⁴, il Giudice costituzionale, chiamato per la prima volta a pronunciarsi sul contrasto tra decreto legislativo e legge di delegazione, sembrò concepire il proprio ruolo in modo alquanto estensivo. Infatti, oltre alla competenza a censurare eventuali eccessi di delega, dichiarò incidentalmente e più in generale che il proprio sindacato, lungi dal limitarsi alle sole norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione, fosse esteso alla «violazione delle norme strumentali per il processo formativo della legge nelle sue varie specie». Sebbene la pronuncia non contenesse alcun riferimento esplicito ai regolamenti parlamentari, l'allargamento dei confini del sindacato alla violazione delle norme sul procedimento di formazione della legge poteva essere letta come un'apertura implicita al controllo sull'osservanza delle norme procedurali contenute nei regolamenti.

La Corte costituzionale era pur sempre un'istituzione «nuova ... in un ordinamento a sua volta appena *ex novo* instaurato»²⁵, dunque non sorprende che la sua giurisprudenza fosse inizialmente caratterizzata da qualche ondeggiamento.

In questo senso, la sentenza «capostipite» in tema di regolamenti parlamentari, la n. 9 del 1959²⁶, pur non contrastando con il precedente *obiter dictum*, corresse il tiro rispetto a quanto lasciato intravedere due anni

²⁴ In Giur. cost., 1957, 11 ss. In ordine al sindacato giurisdizionale sui decreti legislativi, la Corte stabilì che esso sussistesse anche nell'ipotesi di mancanza totale o parziale della delegazione e in quello di inosservanza dei limiti di cui all'art. 76 Cost., in riferimento all'oggetto, al termine e ai criteri direttivi. Sul dibattito dell'epoca, cfr. C. ESPOSITO, *Controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi*, in id., *La Costituzione italiana: saggi*, Padova, Cedam, 1954, 263 ss.

²⁵ V. GUELI, *La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi*, in Rass. parl., 1959, 4, 131.

²⁶ Vedila in Giur. cost., 1959, 237 ss.; anche in Rass. parl., 1959, I, 112 ss.

prima. In breve, il collegio ribadì la propria competenza a giudicare sui vizi formali, limitando però il proprio sindacato al contrasto tra legge e norme con le quali la Costituzione direttamente regola il procedimento legislativo, non anche tra legge e norme regolamentari, un pò in controtendenza rispetto a quella che sarà la progressiva implementazione del cd. «blocco di costituzionalità» operata negli anni successivi.

Il giudizio in via incidentale affondò le radici in tre procedimenti vertenti tra l'Ente cellulosa e alcune cartiere, nel corso dei quali le Sezioni unite civili della Corte di Cassazione e il Tribunale di Bergamo sollevarono tra il 1957 e il 1958 diverse questioni di legittimità costituzionale in riferimento alla legge n. 168 del 1956 (in materia di provvidenze per la stampa, meglio nota come «legge Agrimi») e all'art. 1, ult. co., della legge n. 868 del 1940 (disciplina dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta)²⁷. Tra le varie censure, una delle ordinanze di rinvio lamentò come il testo della legge fosse stato approvato dalla Camera dei deputati con procedimento per commissione in sede deliberante, in presunta violazione dell'art. 40 del regolamento della Camera allora vigente, che imponeva la procedura ordinaria per i «progetti in materia tributaria», sebbene tale ipotesi non rientrasse tra quelle enumerate all'art. 72, co. 4, della Costituzione²⁸.

Detto che nella competenza di giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi rientra «senza dubbio», «anzi in primo luogo», il controllo dell'osservanza delle norme della Costituzione sul procedimento legislativo, la Corte dichiarò non fondata la tesi prospettata dal giudice *a quo*.

²⁷ La Corte costituzionale si pronunciò con un'unica sentenza, dal momento che i tre giudizi promossi dalle ordinanze delle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione e del Tribunale di Bergamo furono congiuntamente discussi e riuniti.

²⁸ Deve essere adottata la procedura ordinaria per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi (art. 72, co. 4). Peraltro, in caso di procedimento per commissione deliberante, il disegno di legge è comunque «rimesso» all'assemblea su richiesta di un decimo dei suoi componenti, di un quinto della commissione o del Governo (co. 3).

Dopo aver escluso il valore materialmente costituzionale delle disposizioni regolamentari che individuano i casi e le forme in cui un disegno di legge può assegnarsi a commissioni in sede deliberante²⁹, furono tracciati i confini tra la competenza nell'interpretazione di disposizioni costituzionali e quella di ciascuna Camera nel determinare il «senso» e la «portata» di quelle regolamentari.

Con una concezione dualistica del sindacato sui vizi formali, il collegio limitò il proprio controllo al solo rispetto delle norme costituzionali sul procedimento di formazione delle leggi, dato che «il giudizio se un disegno di legge rientra fra quelli per i quali l'ultimo comma dell'art. 72 Cost. esige la procedura normale di approvazione ... involge una questione di interpretazione di una norma della Costituzione che è competenza della Corte costituzionale». Invece l'interpretazione, l'applicazione e l'osservanza delle norme regolamentari furono rimesse all'autotutela del singolo ramo del Parlamento, ossia al «decisivo ... apprezzamento della Camera»³⁰. Nel caso concreto, la decisione del presidente della Camera di assegnare la proposta di legge alle commissioni in sede legislativa non sollevò alcuna opposizione da parte dell'aula e successivamente fu addirittura respinta dalle commissioni riunite la questione pregiudiziale in ordine alla loro competenza a esaminare il testo in riferimento all'art. 40 del regolamento.

Da tali argomentazioni si ricavò una distinzione tra vizi formali *più gravi*, che determinano l'illegittimità della legge rilevabile dalla Corte costituzionale (violazione delle regole procedurali contenute nella Costituzione), e vizi formali *meno gravi*, che non comportano invece alcuna illegittimità (violazione delle regole procedurali fissate nel regolamento)³¹.

²⁹ Il collegio giudicò infondata la tesi secondo cui l'art. 72, «deferendo al regolamento della Camera di stabilire in quali casi e forme un disegno può essere assegnato a Commissioni in sede legislativa, abbia posto una norma in bianco con la conseguenza che le disposizioni inserite a tale riguardo da una Camera nel suo regolamento assumano il valore di norme costituzionali» (sent. 9/1959, cons. in dir., § 2). M. SICLARI, *Le «norme interposte»*, cit., 75, evidenzia l'uso «controvertibile che la Corte costituzionale ha fatto della dizione, presa a prestito dalle scienze penalistiche, di norma in bianco».

³⁰ Corte cost., sent. 9/1959, cons. in dir., § 2.

³¹ G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1977, 133.

In altri termini, fu dichiarata la competenza a giudicare solo la legittimità *costituzionale* delle leggi, non anche quella *regolamentare*, negando quindi che le norme dei regolamenti parlamentari potessero fungere da parametro interposto nel giudizio di costituzionalità delle leggi statali.

La sentenza suscitò perplessità in dottrina, specie per il suo carattere *double face*³². Per un verso essa fu definita storica per il contrasto con il principio «antico, piuttosto imprecisato, ma augusto e suggestivo» degli *interna corporis*³³, escludendo che all'indipendenza delle Camere corrispondesse l'assoluta insindacabilità dell'*iter legis*; dall'altro fu considerata insoddisfacente e intrinsecamente contraddittoria laddove la Corte superò l'ostacolo appena ricordato solo per verificare se fossero violate disposizioni costituzionali³⁴, facendo emergere la natura interna dei regolamenti parlamentari e la loro irrilevanza per l'ordinamento generale.

³² A partire dalla celebre nota di P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli «interna corporis») in una storica (ma insoddisfacente) sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1959, 240 ss. Anche i più forti oppositori alla teoria delle norme interposte e del sindacato sui vizi formali rivolsero delle critiche alla sentenza *de qua*, come C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1959, 622 ss., che sottolineò l'incertezza dimostrata dal Giudice costituzionale in questa pronuncia. In senso variamente critico, V. GUELI, *La competenza della Corte costituzionale*, cit., 131 ss.; F. PIERANDREI, *Attività interne delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1959, 1015 ss.; G. AMATO, *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge*, in *Giur. cost.*, 1961, 855 ss.; A. CERRI, *Sindacabilità da parte della Corte costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, 420 ss.; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli interna corporis acta delle camere*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1969, 197 (anche in *Studi in onore di G. Ambrosini*, Milano, Giuffrè, II, 1970, 1309 ss.); G. BERTOLINI, *Appunti sull'origine*, cit., 28 ss.; S. TRAVERSA, *Considerazioni in tema di sindacato di costituzionalità del procedimento di formazione della legge e della sua documentazione*, in *Giur. cost.*, 1971, 1480 ss.; più recentemente, A.A. CERVATI, *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 1445 ss. (anche in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985, 190 ss.).

³³ Così M. BONESCHI, *Problemi del procedimento legislativo e della sua sindacabilità giurisdizionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1960, 588.

³⁴ Secondo G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Regolamenti parlamentari*, cit., 8, l'insindacabilità legittima la Camera a discostarsi dalle norme regolamentari e quindi vanifica l'art. 64, co. 1, Cost., consentendo di derogare al regolamento in un numero indefinito di casi, senza le forme e la maggioranza necessarie per modificarlo; più in generale, vanifica tutto il sistema degli artt. 64 e 72, che impongono l'esistenza del regolamento «proprio perché la camera operi secondo regole precise e stabilite *a priori*». In termini simili, F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari*, cit., 197.

Non mancarono anche commenti in senso variamente adesivo³⁵ e recentemente vi è chi ha sostenuto che si sia trattato di uno dei primi casi di ragionevole bilanciamento tra principi costituzionali, in cui l'autonomia di ciascun ramo del Parlamento ha prevalso sull'unità della giurisdizione in ordine ai vizi delle leggi³⁶.

Probabilmente la decisione fu dettata anche da esigenze di ordine pratico, in particolare evitare l'aumento esponenziale delle questioni sollevate dinanzi alla Corte, con sovraccarico dei lavori e possibile accumulo di arretrato, dal momento che il riconoscimento della parametricità avrebbe comportato l'incostituzionalità della legge per violazione di qualsiasi norma regolamentare. Inoltre, ciò sarebbe stato percepito come una zavorra rispetto all'autonomia e alla flessibilità delle regole procedurali (principi già minati durante il ventennio fascista, di cui all'epoca della sentenza era ancora fresca la memoria) e una pesante ingerenza rispetto al compromesso raggiunto tra i partiti, spesso al termine di faticose trattative in un quadro politico allora fortemente frammentato³⁷.

³⁵ In particolare, F. MOHRHOFF, *La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi*, in *Rass. parl.*, 1959, 122 ss.; P. VIRGA, *Sindacato sugli «interna corporis» e poteri di indagine della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1959, 994 ss.; F. COSENTINO, *La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi*, in *Rass. Parl.*, 1959, 122 ss., che peraltro riteneva opinabile l'estensione del sindacato di legittimità costituzionale ai vizi formali, anche se limitato all'ottemperanza delle prescrizioni di natura regolamentare contenute nella Costituzione («non escluso dall'art. 134, ma nemmeno esplicitamente consentito»).

³⁶ M. SICLARI, *Le «norme interposte»*, cit., 80.

³⁷ «Sia pure in modo implicito, l'organo della giustizia costituzionale sembra così tenere conto della naturale flessibilità dei regolamenti parlamentari, della loro derogabilità *nemine contradicente*, del monopolio interpretativo spettante ai Presidenti e alle apposite giunte ...[e] si guarda bene dal sottrarre spazio alle libere determinazioni delle assemblee parlamentari, dovunque la Costituzione non venga in diretto rilievo» (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 370). V. anche A.A. CERVATI, *Art. 70-72*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione (La formazione delle leggi)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. foro. it., 1985, I, 116 ss., secondo cui riconoscere alle prescrizioni regolamentari valore di parametro per il giudizio di costituzionalità delle leggi significherebbe «alterare la distribuzione dei compiti rispettivamente assegnati ai due tipi di fonte dell'art. 72» e ridurrebbe l'autonomia delle Camere; parallelamente, emergerebbe il «ruolo del giudice di costituzionalità delle leggi quale interprete delle disposizioni regolamentari, con l'ulteriore effetto di irrigidire i rapporti tra governo, organi parlamentari e gruppi politici all'interno delle camere stesse» e «l'intero diritto parlamentare potrebbe diventare un diritto prevalentemente giurisprudenziale».

L'orientamento espresso nella sentenza *de qua* fu confermato nella giurisprudenza costituzionale successiva, con dichiarazioni di illegittimità di una legge che prorogava il termine di una delega legislativa, in quanto approvata direttamente in commissione in violazione della riserva di assemblea *ex art. 72, co. 4, Cost.* (sent. n. 32/1962), di una disposizione di legge per violazione dell'art. 72, co. 1, Cost. (sent. n. 292/1984), di una disposizione di legge contenente l'ordine di esecuzione di un trattato internazionale non sottoposto a ratifica, in quanto approvata direttamente in commissione in violazione dell'art. 72, co. 4, Cost. (sent. n. 295/1984).

In conclusione, la storica decisione del 1959 non fece crollare del tutto l'*antico feticcio* degli *interna corporis*, ma lo ridimensionò sulla base del potere della Corte costituzionale di sindacare solo eventuali violazioni di disposizioni costituzionali relative all'*iter* legislativo, mentre restavano estranee al giudizio l'interpretazione e l'osservanza di quanto disposto dai regolamenti parlamentari, rimesse alla singola assemblea. Così, da un lato, fu negata l'assoluta insindacabilità del procedimento legislativo, dall'altro, non si giunse a una piena giustiziabilità delle leggi statali anche sotto il profilo dell'osservanza delle norme regolamentari. In realtà, il crollo dell'insindacabilità degli *interna corporis* riguardò solo una «limitatissima zona»³⁸.

³⁸ A. MANZELLA, *Art. 64*, in G. BRANCA (cur.), *op. cit.*, 36.

1.3 La dottrina sulla forza di legge dei regolamenti parlamentari e la «chiusura» della Corte costituzionale alla loro sindacabilità nel giudizio di legittimità

In seguito alla sentenza n. 9 del 1959, la dottrina riconobbe sempre più l'importanza di impostare l'analisi non tanto dal punto di vista della natura giuridica dei regolamenti parlamentari e delle norme ivi contenute, quanto dal loro inquadramento nel sistema delle fonti.

Se nell'ordinamento previgente non vi erano dubbi sulla subordinazione dei regolamenti parlamentari alla legge, stante la primazia e generale competenza di quest'ultima derivante dalla natura flessibile dello Statuto, diverse furono le tesi prospettate sulla base dei dati positivi della Costituzione. La questione fu sviluppata intorno alla «forza di legge»³⁹, principalmente al fine della sottoponibilità dei regolamenti parlamentari al sindacato di costituzionalità ai sensi dell'art. 134 della Costituzione⁴⁰.

Secondo un primo orientamento (minoritario), la forza di legge risiedeva nell'atto normativo che, privo di fonti al di sopra di esso ad eccezione di quelle di grado formalmente costituzionale, operava nello stesso spazio attribuito dalla Costituzione alla legge, in alternativa a quest'ultima⁴¹. Il secondo filone (prevalente), rovesciando la prospettiva, attribuiva invece forza di legge agli atti normativi a competenza

³⁹ La letteratura sul tema è vasta. Cfr. *ex pluribus* A.M. SANDULLI, *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1957, 269 ss.; F. CUOCOLO, *Gli atti dello Stato aventi «forza di legge»*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1961, 97 ss.; C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964; L. PALADIN, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in Giur. cost., 1974, 1501 ss.; per un quadro delle diverse opinioni della dottrina italiana in materia, F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in Dig. disc. pubbl., Torino, Utet, 1994, IX, 100 ss.

⁴⁰ Limitandosi in questa sede alle impostazioni di natura *oggettivistica*, riferite cioè alle caratteristiche essenziali dell'atto. Infatti si ricorda che, secondo la diversa concezione di C. ESPOSITO, *Elementi soggettivi ed oggettivi degli «atti aventi forza di legge»*, in Giur. cost., 1959, 1078 ss., la forza di legge di un atto normativo dipende dall'*autoqualificazione* da parte del soggetto che ne è autore.

⁴¹ A.M. SANDULLI, *Legge. Forza di legge*, cit., 269 ss.; id., *Riserve di legge introdotte dalla Costituzione e regolamenti anteriori*, in Giur. cost., 1969, 2172; id., *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in Giur. it., 1977, 1831 ss.

costituzionalmente riservata in determinate materie, nell'ambito delle quali era escluso qualsiasi intervento della legge⁴². Nel primo caso i regolamenti parlamentari, seppur collocabili tra le fonti primarie, non hanno forza di legge perché la riserva esclusiva di competenza esclude la reciproca abrogabilità tra regolamento e legge (o atti ad essa equiparati), mentre nel secondo caso essi sono fonti primarie riservatarie, la cui «forza» deriva dalla competenza esclusiva di cui agli artt. 64 e 72 della Costituzione.

In quest'ultimo senso, l'esame dei regolamenti parlamentari nelle *Lezioni* patavine segue quello dei regolamenti governativi⁴³, anche se «un più rigoroso criterio sistematico avrebbe [...] suggerito di trattarne accanto alle leggi formali dello Stato ed agli atti a queste equiparati», in quanto rappresentano il miglior esempio del rapporto di riserva costituzionale di competenza normativa in relazione a una data materia, con correlativa esclusione di qualsivoglia intervento da parte della legge o di un atto con forza di legge: di conseguenza, ogni antinomia tra le due fonti costituisce un vizio di incompetenza, secondo il principio della separazione assoluta delle competenze. Da tale disegno discende il più ampio sindacato sul regolamento parlamentare: in via indiretta, esso opera come parametro interposto quando la legge abbia invaso la materia ad esso riservata ovvero quando sia approvata in difformità a quanto disposto dalle norme regolamentari sull'*iter legis*; in via diretta, è sindacabile dalla Corte ai sensi dell'art. 134, co. 1, Cost., in quanto atto con forza di legge.

⁴² V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1960, 775 ss. (e in *Studi in memoria di G. Zanobini*, Milano, Giuffrè, III, 1965, 171 ss.); dello stesso A., *Appunti di diritto costituzionale*, Roma, Bulzoni, 1967, 74-75, per la forza di legge dei regolamenti parlamentari, la posizione analoga alla legge ordinaria e la sindacabilità da parte della Corte costituzionale; aspetti ribaditi e ulteriormente sviluppati nelle varie edizioni delle *Lezioni di diritto costituzionale* e in id., *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in Enc. dir., Milano, Giuffrè, 1968, XVII, 925 ss. Sulla stessa posizione, F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari*, cit., 197 ss.

⁴³ In virtù «del nome anche costituzionalmente ad essi dato», ma «di regolamenti essi hanno poco più del nome» (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, 136), trattandosi di «fonti incomparabili con i regolamenti dell'esecutivo» (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 367).

Entrambi gli orientamenti succitati non sono privi di criticità, *in primis* la precisa individuazione dei confini della riserva di competenza dei regolamenti parlamentari, dato che la Costituzione disciplina il loro procedimento di formazione, ma non ne individua il contenuto (art. 64), salvo i rinvii per la disciplina del procedimento legislativo, dei procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza, delle forme di pubblicità dei lavori delle commissioni, dell'approvazione dei disegni di legge direttamente in commissione (art. 72). La stessa Corte costituzionale, pur richiamando espressamente in alcune pronunce la riserva di regolamento parlamentare, non ne ha mai definito in termini chiari la portata né ha circoscritto l'ambito materiale in cui tale riserva opera⁴⁴.

Chiamata ad affrontare per la prima volta il problema della sindacabilità dei regolamenti parlamentari nel giudizio di legittimità *ex art.* 134, co. 1, Cost., la Corte costituzionale con sentenza n. 154 del 1985⁴⁵ sbarrò la strada alla loro giustiziabilità, dichiarando inammissibili le questioni sollevate dalle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione aventi ad oggetto le disposizioni regolamentari sulla giurisdizione domestica delle Camere, ossia la competenza a giudicare in via esclusiva e definitiva dei ricorsi sui rapporti di lavoro dei propri dipendenti⁴⁶. Sia per le tecniche

⁴⁴ Corte cost., sentt. nn. 9/1970, 231/1975, 78/1984.

⁴⁵ In Giur. cost., 1985, I, 1, 1078 ss.; commentata da S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in Giur. cost., 1985, I, 1, 1411 ss.; A.A. CERVATI, *Il controllo di costituzionalità*, cit., 1473 ss.; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una «zona franca» nella giustizia costituzionale*, in Giur. cost., 1985, I, 1774 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Sovranità delle Camere e diniego di giustizia nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Dir. proc. amm., 1986, 245 ss.; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1986, 424 ss.; G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in Dir. proc. amm., 1986, 270 ss.; S. CURRERI, *Indipendenza delle Camere e principi costituzionali nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 78/1984 e 154/1985*, in Dir. soc., 1989, 499 ss.

⁴⁶ Artt. 12, co. 1, Reg. Sen., e 12, co. 3, Reg. Cam. Con tre ordinanze di rinvio, entrambe sollevate nell'ambito di giudizi per regolamento preventivo di giurisdizione (la prima del 31.3.1977, le altre due del 10.7.1980), le SS.UU. lamentarono la violazione dei diritti e degli interessi legittimi del personale delle Camere, nonché di fondamentali principi quali indipendenza, terzietà ed imparzialità del giudice (artt. 24, 101, 108 e 113 della Carta). Inoltre, le SS.UU. diedero conto delle ragioni per cui ritennero la questione ammissibile – prima ancora che non manifestamente infondata –, sostenendo la tesi secondo cui, una volta individuata un'area in cui opera la riserva di regolamento

argomentative sia per le ricadute sul sistema delle fonti, la pronuncia segnò uno degli strappi più profondi tra Consulta e dottrina: infatti la sbrigativa motivazione fornita dalla prima non affrontò la questione relativa alla forza di legge indagata negli anni dalla seconda – né in generale in ordine alla nozione, né in particolare in riferimento ai regolamenti parlamentari – ma si arrestò di fronte a un’insormontabile barriera, che potrebbe definirsi in termini di *parlamentocentrismo* del sistema istituzionale.

Il lasso di tempo tra la prima delle tre ordinanze di rinvio e la sentenza in esame trascorse in un crescente clima di attesa, non solo per le sorti dell’autodichia⁴⁷, ma anche per la prospettiva di una risoluzione definitiva (almeno così si supposeva) della *vexata quaestio* relativa alla forza di legge dei regolamenti parlamentari al fine della loro sindacabilità, al punto che la giurisprudenza costituzionale fu scandagliata alla ricerca di segnali utili a prevedere la futura presa di posizione sul punto. Così si sostenne che la storica sentenza n. 9 del 1959, ripudiando l’insindacabilità degli *interna corporis*, avesse implicitamente riconosciuto l’idoneità dei

(organizzazione delle camere e disciplina del procedimento legislativo *ex artt. 64 e 72*), non si può disconoscere il carattere primario di tale atto e, quindi, la sua «forza» di legge e conseguente sindacabilità. Gli argomenti addotti in senso negativo dall’Avvocatura dello Stato fecero invece riferimento alla distinzione tra gli atti «dello Stato» (sindacabili) e gli atti «di organo» (tra cui i regolamenti parlamentari, insindacabili), nonché al rilievo che proprio la riserva esclusiva di competenza, escludendo la reciproca abrogabilità tra regolamento e legge, impediva al primo di avere la «forza» della seconda.

⁴⁷ Istituto «di grande rilievo e con implicazioni pratiche di notevole peso», come sottolineato da S.M. CICCONE, *La insindacabilità*, cit., 1411. In tema di autodichia, v. *ex pluribus* A.M. SANDULLI, *Spunti problematici*, cit., 1831 ss.; P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Foro amm.*, 1977, II, 3047 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, 256 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice «indipendente ed imparziale» del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Dir. soc.*, 1979, 737 ss.; M. MIDIRI, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l’autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989, 32 ss.; più recentemente, dopo la sent. della Corte Edu n. 14/2009, C. FASONE, *L’autodichia delle Camere dopo il caso Savino*, in *Dpce*, 2009, 1074 ss.; N. OCCHIOCUPO, *La Corte Europea dei Diritti dell’Uomo dà il suo imprimatur all’autodichia della Camera dei deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Dir. Un. Eur.*, 2010, 397 ss.; S.M. CICCONE, *Corte europea dei diritti dell’uomo e autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010, 1271 ss.; F.G. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 25 ss.; da ultimo G. MALINCONICO, *Ancora sull’autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari*, in *federalismi.it*, 12/2013, 1 ss.

regolamenti delle Camere ad essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, mentre l'affermazione secondo cui fosse decisivo l'apprezzamento della Camera nell'interpretazione delle disposizioni regolamentari fu letta in senso contrario⁴⁸. L'implicito riconoscimento della sindacabilità dei regolamenti parlamentari fu poi ravvisato in alcune pronunce di inammissibilità per manifesta irrilevanza e manifesta infondatezza⁴⁹, senza considerare tuttavia come in quei casi dal mancato accertamento della forza di legge non potesse automaticamente ricavarsi alcun accoglimento in tal senso⁵⁰. Nemmeno la celebre sentenza n. 78 del 1984 sul computo delle astensioni alla Camera contribuì a fare luce sul punto⁵¹, dato che la Corte sembrò considerare i regolamenti parlamentari quali fonti primarie a competenza riservata, in quanto diretto svolgimento

⁴⁸ Sono le tesi sostenute rispettivamente dalle SS.UU. civili Corte di Cass. (sent. n. 154/1985, rit. in fatto, § 2) e dall'Avvocatura dello Stato (rit. in fatto, § 5).

⁴⁹ S. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti*, cit., 272. Con sentenza n. 148/1975, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 reg. Cam. del 1971, sollevata per assenza di un termine perentorio entro cui l'assemblea si pronunciasse sulla richiesta di autorizzazione a procedere, in violazione degli artt. 3 e 68 Cost., fu dichiarata inammissibile per manifesta irrilevanza, in quanto la norma censurata non doveva essere applicata nel giudizio. Successivamente, l'ordinanza n. 2/1977 dichiarò manifestamente infondate le eccezioni di incostituzionalità dell'art. 64 reg. cam. e del reg. per i giudizi di accusa del 1961 nel suo complesso, sollevate dalla stessa Corte in composizione integrata in veste di giudice *a quo* sulle accuse mosse nei confronti dei ministri nel cd. processo Lockheed. Con ordinanza n. 147/1983, la *quaestio legitimatis* degli artt. 17, 18 e 26 del reg. parl. per i procedimenti di accusa del 1979, sollevata per violazione degli artt. 90 e 96 Cost., fu dichiarata manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza, in quanto le norme censurate non si prestavano ad essere applicate nel giudizio.

⁵⁰ Secondo S.M. CICONETTI, *La insindacabilità*, cit., 1417, in questi casi la Corte avrebbe semplicemente agito in base al principio di «economia di giudizio», ritenendo che le questioni sollevate non avrebbero avuto alcun esito per irrilevanza o infondatezza.

⁵¹ In Giur. cost., 1984, I, 1, 456 ss., su cui S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in Giur. cost., 1984, 1208 ss.; G. FLORIDIA, *La validità delle deliberazioni legislative tra "ontologia" dell'astensione e disciplina costituzionale*, in Giur. cost., 1984, 1798 ss.; M. RAVERAIRA, *Le norme dei regolamenti parlamentari come «oggetto» e come «parametro» nel giudizio di legittimità costituzionale*, in Giur. cost., 1984, 1849 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Procedimento legislativo e regolamenti parlamentari*, in Le Reg., 4, 1984, 765 ss. In quel caso, la Corte fu chiamata a sindacare una legge ordinaria approvata dalla Camera dei deputati a maggioranza non dei presenti (come prescritto dall'art. 64, co. 3, Cost), ma dei votanti (*ex art. 48 reg. Cam.*, ai sensi del quale sono presenti coloro che esprimono un voto favorevole o contrario, non anche gli astenuti). Il collegio considerò la disposizione regolamentare una legittima forma di attuazione della Costituzione e l'interpretazione data dalla Camera all'art. 64 Cost. rientrerebbe nel «margine» piuttosto ampio che la Costituzione lascia ai regolamenti parlamentari.

della Costituzione in ordine alla disciplina del procedimento legislativo⁵², ma fece altresì riferimento alle «peculiarità» e alla «dimensione» particolare di tali atti, riprendendo così le autonomie «naturali» e «tradizionali» del Parlamento già citate nella motivazione della sentenza n. 129 del 1981.

I labili indizi favorevoli o contrari alla tesi della sottoponibilità dei regolamenti parlamentari al sindacato di legittimità sembravano quindi controbilanciarsi e non lasciavano intravedere un orientamento univoco, tanto che la stessa Corte costituzionale accantonò l'ipotesi di agganciare la propria decisione alle sue pronunce precedenti. Infatti quest'ultime non potevano dare un «apporto risolutivo allo scioglimento del nodo in parola» e si prestavano solo «a congetture, piuttosto forzate e, comunque, controvertibili e controverse»⁵³.

Come anticipato, la sentenza n. 154 del 1985 dichiarò l'inidoneità dei regolamenti parlamentari a costituire oggetto del giudizio di legittimità. Tuttavia, prima di motivare l'inammissibilità della *quaestio legitimatis*, la Corte manifestò il proprio «dubbio sulla compatibilità» della giurisdizione domestica con i principi rinvenibili sia nella Costituzione sia nelle convenzioni internazionali. Di fatto il collegio, pur senza scendere nel merito della questione e limitandosi a sancire alcuni principi indefettibili nella definizione di ogni controversia, espresse un giudizio sfavorevole nei confronti dell'autodichia delle Camere⁵⁴.

Il percorso logico argomentativo seguito dalla Corte costituzionale per motivare la decisione parte dalla constatazione che i regolamenti

⁵² F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, 103, tanto che, secondo S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento*, cit., 1210, da questo punto di vista non poteva «sussistere più alcun dubbio sulla opinione della Corte circa la natura del regolamento delle camere quale atto con forza di legge». In senso adesivo, M. RAVERAIRA, *Le norme dei regolamenti*, cit., 1849 ss.

⁵³ Corte cost., sent. 154/1985, cons. in dir., § 5.1.

⁵⁴ Corte cost., sent. 154/1985, cons. in dir., § 4.4. Secondo G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una «zona franca»*, cit., 1776, la sentenza contiene un'anomala trattazione delle questioni, che lascia trasparire un giudizio di illegittimità costituzionale al quale «si è frapposto l'ostacolo, di natura processuale, dell'insindacabilità e della non giustiziabilità dei regolamenti».

parlamentari non rientrano tra gli atti enumerati dall'art. 134 Cost.⁵⁵, il quale nel tracciare i confini «precisi» e «invalicabili» del controllo di legittimità si riferisce tassativamente a leggi e atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni (argomento formale). In realtà il formale ossequio all'art. 134 Cost. rappresenta un argomento piuttosto debole, in quanto non si trattava certo di verificare se i regolamenti parlamentari fossero menzionati espressamente tra gli atti sottoponibili al sindacato di costituzionalità.

Secondo la Corte, il sindacato sui regolamenti parlamentari potrebbe derivare esclusivamente da un'interpretazione estensiva della disposizione costituzionale, che tuttavia «urterebbe» contro un sistema nel quale le Camere godono di un'«indipendenza guarentigata» nei confronti di qualsiasi altro potere, il che preclude ogni sindacato esterno sugli atti di autonomia normativa delle Camere (argomento *ab absurdo*)⁵⁶. In quanto posto «al centro del sistema» come «istituto caratterizzante l'ordinamento», «espressione immediata» e «diretto partecipe» della sovranità popolare, il Parlamento gode dell'insindacabilità dei propri regolamenti, valutata nel *sistema* di prerogative – immunità dei membri, delle sedi e così via – che assicura la piena indipendenza da ogni altro potere⁵⁷. Tuttavia, tale affermazione si presta a un'immediata obiezione, perché se è vero che i regolamenti delle Camere non sono espressamente enumerati tra gli atti sottoponibili al controllo di legittimità, la stessa Costituzione non menziona espressamente la loro insindacabilità tra le prerogative parlamentari.

⁵⁵ A differenza di altri ordinamenti, a partire da quello francese in cui l'art. 61, co. 1, della Costituzione del 1958 prevede espressamente il sindacato obbligatorio e preventivo sui regolamenti parlamentari da parte del *Conseil Constitutionnel*. Sulla giurisprudenza costituzionale francese sul tema, L. DE BERNARDIN, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel e del Bundesverfassungsgericht in tema di regolamenti parlamentari*, in *Dir. soc.*, 2001, 429 ss.; S. CURRERI, *Il Conseil constitutionnel bocchia la via regolamentare allo statuto dell'opposizione*, in *Quad. cost.*, 2006, 778 ss.; F. DURANTI, *Conseil constitutionnel e regolamenti parlamentari: nuovi valori costituzionali nell'equilibrio tra i poteri?*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2006, 208 ss.

⁵⁶ G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare*, cit., 309.

⁵⁷ Cfr. L. D'ANDREA, *La Corte di fronte alle prerogative del Parlamento*, in A. RUGGERI (cur.), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Esi, 2006, 331 ss.

Nel passaggio tra i due argomenti la Consulta aggira lo snodo fondamentale relativo alla forza di legge dei regolamenti parlamentari, limitandosi a evidenziare come essi non rientrino nell'elenco di cui all'art. 134, per poi muovere dal piano della loro collocazione nel *sistema delle fonti del diritto* a quello della posizione ricoperta nel *sistema istituzionale* dall'organo che li adotta⁵⁸. Inutile calarsi nell'analisi della forza di legge – sembra dire il collegio – perché la sindacabilità dei regolamenti contrasterebbe comunque con la centralità del Parlamento nel sistema istituzionale⁵⁹. Prendendo a prestito le celebri parole di Barile, si potrebbe qualificare la sentenza come «storica», dal momento che la Corte adottò una posizione definitiva sulla (non) sindacabilità dei regolamenti parlamentari, ma «insoddisfacente» per l'assenza di una compiuta ricostruzione sulla forza di legge. A ben vedere, anche quella dottrina contraria alla giustiziabilità dei regolamenti parlamentari si rifaceva pur sempre a una ben precisa nozione di forza di legge.

Nel 1993 la Corte costituzionale, investita di una duplice questione di legittimità in riferimento a una disposizione del regolamento della Camera, confermò il proprio orientamento con due ordinanze di manifesta inammissibilità⁶⁰. Pur senza ulteriori cenni alla centralità del Parlamento, il problema della sindacabilità «come già affermato ... nella sent. 154/1985 ... va risolto, alla stregua dell'art. 134 Cost., in senso negativo, giacché nella

⁵⁸ Secondo S.M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, cit., 19, l'«unica considerazione sull'art. 134 sembra quasi *obiter dicta*, come se la Corte avesse avuto fretta di passare ad un altro tipo di argomento ... solo così si spiega il rilievo piuttosto ovvio secondo cui soltanto per via interpretativa i regolamenti parlamentari potrebbero ricomprendersi nell'art. 134, la cui formulazione li ignora».

⁵⁹ Sulla centralità del Parlamento, v. in partic. C. CHIMENTI, *Centralità e funzionalità del Parlamento*, in *Dem. dir.*, 1978, 627 ss.; E. CHELLI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 1981, 343 ss.

⁶⁰ La questione fu sollevata dal Tribunale di Roma, nel corso di due giudizi civili, con due distinte ordinanze riguardanti l'art. 18 Reg. Cam. per violazione dell'art. 24 Cost. In entrambi i casi, la fattispecie riguardava le richieste di risarcimento dei danni contro alcuni deputati ritenuti responsabili di dichiarazioni diffamatorie. Per i commenti alle ordinanze nn. 444 e 445 del 1993, v. S.M. CICCONE, *La Corte costituzionale ribadisce la insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1993, 3662 ss.; M. MANETTI, *L'art. 18 Reg. Cam. e una questione di legittimità costituzionale mal posta*, in *Giur. cost.*, 1993, 3666 ss.

competenza del giudice delle leggi ... non possono comprendersi i regolamenti parlamentari, né espressamente né in via d'interpretazione»⁶¹.

Di fronte a questo strato di impermeabilità, mancava un ultimo tassello per completare il quadro legato alla (non) sindacabilità dell'attività interna delle Camere. Infatti non si può escludere che ciascuna Camera per mezzo del proprio regolamento ponga in essere una menomazione o interferenza nella sfera di competenza riservata dalla Costituzione a un altro potere dello Stato, dando potenzialmente luogo a un conflitto di attribuzione. In tal caso, il regolamento sarebbe sottoposto al sindacato della Corte costituzionale in quanto «atto» di un organo idoneo a generare il conflitto.

La dottrina, divisa in passato sulla sindacabilità dei regolamenti parlamentari nel giudizio di legittimità costituzionale, considerò sempre pacifica la loro idoneità a far sorgere un conflitto interorganico. Sebbene con basi di partenza e argomentazioni diverse, sia coloro che negavano la «forza» dei regolamenti parlamentari sia quanti sostenevano l'equipollenza con la legge convergevano su questo punto, con la differenza che i primi consideravano il conflitto interorganico come l'unica sede in cui portare tali atti al vaglio della Corte, mentre i secondi concepivano tale conflitto come controllo esterno ulteriore rispetto a quello di legittimità costituzionale.

Tuttavia, dal momento che la sentenza n. 154 del 1985 aveva fatto riferimento all'indipendenza garantita delle Camere che avrebbe «precluso ogni sindacato» esterno sulla loro attività, ci si chiese se tale posizione sarebbe

⁶¹ Per G. FLORIDIA, *Regolamenti parlamentari*, in Dig. disc. pubbl., Torino, Utet, 1997, XIII, 100, la Corte ha «seccamente chiuso ogni prospettiva, pronunciandosi nel senso dell'insindacabilità ... [e] se ... l'unica autorità capace di tale sindacato declina la propria competenza, sul piano pratico non c'è nulla da fare». Ancor più recentemente, nel maggio 2014 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del regolamento del Senato sollevata dalle SS.UU. della Corte di Cassazione in riferimento agli artt. 3, 24, 102, co. 2, 111, co. 1, 2 e 7, 113, co. 1, Cost., nella parte in cui attribuisce al Senato il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva sui ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati nei confronti dei propri dipendenti. Secondo la Corte, l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari non risiede in «motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative», ma solo nell'assenza di un'espressa inclusione «tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, Cost. vale a dire tra le “leggi” e “gli atti aventi forza di legge” che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso a questa Corte» (Corte cost., sent. n. 120/2014, cons. in dir., § 4.2).

stata confermata in un eventuale conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, anche se questo «possibile svolgimento delle affermazioni compiute dalla Corte» doveva essere circondato da un «minimo di cautela»⁶².

In effetti il collegio ha lasciato aperta la strada del conflitto interorganico, attraverso cui è giunta a svolgere un sindacato incisivo sulle procedure parlamentari, lasciando dunque intendere che la preclusione di cui alla sentenza del 1985 fosse limitata alla sindacabilità del regolamento nel giudizio di legittimità costituzionale e non avesse alcuna ripercussione in ordine all'ammissibilità dei conflitti interorganici. Infatti, qualora le dichiarazioni di incompetenza della Corte fossero state «universalizzate» mediante «estrapolazione dalla sentenza n. 154 del 1985 di spezzoni di frase», allora i «regolamenti delle camere sarebbero [stati] davvero sottratti alla legalità costituzionale», ma «la giurisprudenza costituzionale [era] ben lontana dal proporre conclusioni tanto provocatorie»⁶³.

La sentenza apripista fu la n. 1150 del 1988, seguita da un discreto numero di pronunce sulle modalità di applicazione da parte delle Camere delle garanzie previste dall'art. 68 della Costituzione⁶⁴. Ad ogni modo, il principio dell'insindacabilità degli *interna corporis* fece il suo ritorno nella sentenza n. 379 del 1996 sulle modalità di votazione durante le procedure parlamentari (in riferimento alla deprecabile prassi dei «pianisti»), laddove affermò che la garanzia che il voto fosse esercitato personalmente dovesse essere assicurata in via esclusiva dai regolamenti parlamentari, la cui applicazione era riservata *insindacabilmente* alle Camere: di conseguenza, la delega del voto doveva essere sottratta a ogni rimedio diverso da quello adottato dagli stessi regolamenti⁶⁵.

⁶² S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, cit., 21.

⁶³ Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 373, secondo cui la Corte fece chiaramente intendere che la preclusione fosse riferita al solo art. 134, co. 1, ribadita nell'ordinanza n. 444 del 1993, laddove si precisa che il sindacato di costituzionalità sui regolamenti parlamentari non rientra nella competenza del Giudice delle leggi.

⁶⁴ *Ex pluribus* Corte cost., sentt. nn. 289/1998, 10/2000, 11/2000.

⁶⁵ Così furono definiti i parlamentari che votavano anche per i colleghi non presenti, utilizzando la loro tessera magnetica. Dal momento che il procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma considerò tale condotta penalmente rilevante e

In conclusione la Corte costituzionale nelle poche, ma significative, pronunce in materia non ha mai avallato l'«elegante e coerente»⁶⁶ ricostruzione compiuta da autorevole dottrina sui regolamenti parlamentari come fonti primarie equiparate alla legge (e agli atti aventi forza di legge), in quanto tali sindacabili ai sensi dell'art. 134, co. 1, Cost., e idonei a costituire il parametro del giudizio di costituzionalità delle leggi statali. Come si vedrà nei capitoli successivi, il confronto tra dottrina e giurisprudenza messo in luce nei paragrafi precedenti si è riproposto in termini simili anche per gli omologhi regolamenti dei Consigli regionali. Al riguardo, sia le ricostruzioni dogmatiche sia le sentenze aventi ad oggetto tali atti sono caratterizzate da un certo parallelismo, se non da una «mera trasposizione ... acritica»⁶⁷, rispetto a quelle relative ai regolamenti parlamentari.

sottoponibile a indagine dell'autorità giudiziaria, la Camera dei deputati sollevò conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale. Per i commenti alla sentenza, M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giur. cost.*, 1996, 3460 ss.; F. PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi ad un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1996, 3475 ss.; F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e autonomia del Parlamento*, in *Foro it.*, 1997, 371 ss.

⁶⁶ L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 32.

⁶⁷ M. PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Ist. Fed.*, 1/2001, 269.

Capitolo II

I Consigli regionali nell'esperienza italiana

2.1 Premessa. La questione regionale dal Risorgimento all'Assemblea Costituente

Il dibattito sulla struttura e sull'organizzazione dello Stato e sulla possibilità di una sua articolazione in una pluralità di enti territoriali autonomi affonda le proprie radici già ai tempi del Regno di Sardegna nel periodo antecedente alla formazione del Regno d'Italia. Basti pensare all'emersione a metà del XIX secolo di vari, seppur vaghi, progetti federalistici, da quelli di stampo neoguelfo sostenuti da Gioberti e Rosmini a quelli repubblicani di Cattaneo e Ferrari, i quali peraltro non trovarono molto seguito e furono ben presto superati dagli eventi; o al pensiero di Mazzini che, pur difendendo strenuamente il principio dello Stato unitario e manifestando la propria contrarietà a qualsiasi concezione di tipo federalistico, caldeggiava il riconoscimento delle Regioni come ente intermedio tra i comuni e la Nazione e sosteneva, per quanto in forma ancora sintetica, che l'*unità* non coincidesse necessariamente con l'*accentramento*, ben potendo essa contemperarsi con l'*autonomia*¹. A ben vedere, la formulazione dell'art. 5 della Costituzione del 1948, che concilia l'unità e l'indivisibilità (della Repubblica) con il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, a cui lo Stato adegua i principi e i metodi della propria legislazione, non si allontana molto dal pensiero mazziniano.

Agli albori dell'unificazione del Regno d'Italia, iniziò a prospettarsi concretamente la possibilità di riformare la ripartizione territoriale e di istituire le Regioni come nuovi enti territoriali con funzioni amministrative, che si sarebbero aggiunti ai comuni e alle province risalenti già al Regno di Sardegna. In questo senso, il Governo del Re fu probabilmente mosso dall'esigenza di rispondere al malcontento creato in alcune aree, specie quella lombarda, dall'approvazione della legge del 23 ottobre 1959

¹ Sulle diverse «scuole regionalistiche» del XIX secolo, C. VITTA, *Il regionalismo*, Firenze, La Voce, 1923, 16 ss.; A. MONTI, *L'idea federalistica nel Risorgimento italiano*, Bari, Laterza, 1922, spec. 43 ss.; E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, in E. ROTELLI (cur.), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, Il Mulino, 1973, 43 ss.; nello stesso volume, R. ROMEO, *I problemi del decentramento in Italia a metà del secolo XIX*, 75 ss.

sull'assetto amministrativo delle province annesse al Regno dopo la firma della pace di Villafranca, che «peggiorava non pochi degli ordinamenti amministrativi precedenti che vi avevano fatto buona prova»².

Già nel giugno 1860 il Parlamento approvò la legge n. 4133, proposta dal ministro degli Interni Farini, che istituiva presso il Consiglio di Stato una commissione straordinaria per lo studio e la formazione di progetti di legge di riforma dell'ordinamento amministrativo dello Stato³. Anche sulla scorta dei lavori di tale organo, il ministro Minghetti, subentrato nel mentre a Farini, presentò alla Camera dei deputati il 13 marzo 1861 quattro progetti di legge deliberati dal Consiglio dei ministri, rispettivamente su «Repartizione del regno e autorità governative» (I), «Amministrazione comunale e provinciale» (II), «Consorzi tra privati, comuni e province per causa di pubblica utilità» (III) e «Amministrazione regionale» (IV).

Tali progetti miravano a introdurre un sistema di decentramento amministrativo, tanto burocratico quanto istituzionale, che non risultasse tale da ledere l'unità nazionale da poco raggiunta e si distaccasse sia dal rigido modello centralistico di stampo francese sia dal sistema federale statunitense. Il Regno sarebbe stato ripartito in Regioni, province, circondari e comuni⁴. Da un lato, la Regione era configurata come circoscrizione amministrativa dello Stato, a capo della quale era posto un governatore, nominato dal ministro dell'Interno e delegato a esercitare a livello locale le

² Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *II. Autonomie locali, problema della Regione, amministrazione locale*, Roma, Failli, 1946, 182.

³ Nella nota di inaugurazione dei lavori della commissione di studio, il ministro Farini suggerì la divisione del Regno in Regioni, province, circondari, mandamenti e comuni. Le Regioni sarebbero state configurate come consorzi di province, sulla base delle naturali e tradizionali divisioni italiane. Sui lavori e sulle proposte deliberate dalla commissione, si veda G. SAREDO, *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza*, Torino, Unione tipografico-editore, 1889, I, 26 ss.

⁴ Ai sensi dell'art. 29 del I progetto «Repartizione del regno e autorità governative», i confini delle Regioni e la loro divisione in province, circondari e comuni sarebbero stati determinati con regio decreto, previo parere di una commissione parlamentare *ad hoc*. Il testo del progetto, così come degli altri progetti, relazioni e documenti indicati *infra* nel paragrafo, sono reperibili sul portale della Camera dei deputati www.storia.camera.it, sezione progetti di legge, VII legislatura del Regno d'Italia.

funzioni di spettanza di quest'ultimo o altre espressamente indicate⁵; dall'altro, era caratterizzata da una rappresentanza di secondo grado, essendo l'ente costituito sotto forma di consorzio obbligatorio di province, in cui operava una *commissione*, composta di membri eletti in seno ai consigli provinciali, alla quale era attribuito potere deliberativo su determinate materie in osservanza delle leggi dello Stato (cura degli istituti di istruzione superiore, archivi storici, sovrintendenza sulle accademie di belle arti, lavori pubblici per fiumi, torrenti, ponti, argini e strade, caccia, pesca, coltura)⁶.

Tuttavia, la commissione nominata dalla Camera per riferire sui progetti presentati dal Governo ne caldeggiò il respingimento e anche all'interno del nuovo esecutivo guidato da Ricasoli iniziarono a sollevarsi alcune perplessità, probabilmente favorite dalla morte di Cavour nel giugno 1861, il quale aveva appoggiato il progetto regionalista iniziato con Farini e proseguito con Minghetti⁷. Nonostante le rassicurazioni del ministro proponente, l'istituzione delle Regioni fu percepita come una sorta di «culto al passato» con la reviviscenza di piccoli Stati e Parlamenti in grado di compromettere il sentimento di unità nazionale e fomentare quelle forze sociali uscite sconfitte dal percorso unitario⁸.

Il disegno del Minghetti era molto innovativo, forse troppo per l'epoca, così l'opzione conservatrice prevalse su quella riformatrice, l'esame dei progetti fu ben presto sospeso e gli stessi furono infine ritirati dal Governo nel dicembre 1861. Abbandonata ogni ipotesi di decentramento regionale, la

⁵ V. artt. 1-18 I progetto «Repartizione del regno e autorità governative».

⁶ V. artt. 1 ss. IV progetto «Amministrazione regionale».

⁷ Come rilevato da G. SAREDO, *op. cit.*, 56-57.

⁸ Nella relazione illustrativa al IV progetto, il ministro dell'Interno scriveva che la Regione «su queste basi mi sembra non poter mettere a repentaglio in alcuna guisa l'unità e le forze della nazione, dappoiché i limiti di essa sono circoscritti, le materie che le competono bene determinate, la elezione delle rappresentanze stabilita in secondo grado, la potestà esecutiva affidata al governatore, la suprema autorità tutrice conservata al Governo centrale». Tuttavia, nella relazione della commissione straordinaria del 22.6.1861, il relatore on. Tecchio mostrò «apprensione di qualsivoglia *scompartimento* che per avventura paresse rendere immagine delle antiche circoscrizioni politiche, felicemente abrogate ... [che] sarebbe come un culto al passato, che presuppone o l'idea di una *unione federale*, o men ferma la fede nell'*unità*».

scelta ricadde sul mantenimento del modello di stampo francese all'epoca prevalente in Europa, vigente già nel Regno di Sardegna e negli Stati preunitari.

Lo Stato rimaneva unitario e accentrato e la legge per l'unificazione amministrativa n. 2248 del 1865 con i suoi sei allegati estese il sistema amministrativo piemontese al resto d'Italia. A livello locale, l'amministrazione si svolgeva secondo le direttive e gli indirizzi provenienti dal "centro", gli atti di comuni e province erano sottoposti a rigidi controlli di legittimità e di merito da parte dello Stato, i sindaci erano nominati dal Re e la presidenza della provincia era attribuita al Prefetto.

La questione regionale fu accantonata per molti anni e il dibattito sul tema si riaccese solo nel primo dopoguerra, alimentato da un lato dai problemi di arretratezza economica del Meridione, dall'altro dall'annessione di territori come il Trentino-Alto Adige e la Venezia Giulia, che sotto l'impero austriaco avevano goduto di una certa autonomia⁹. All'epoca, fu il Partito popolare guidato da don Luigi Sturzo a sostenere con forza un programma di riforma dello Stato che prevedesse il riconoscimento giuridico della Regione come ente rappresentativo, elettivo e con poteri tanto amministrativi quanto legislativi¹⁰. A cavallo tra i due secoli furono anche adottati dei regi decreti che, sebbene in modo ancora embrionale, sembravano muovere verso il riconoscimento di speciali autonomie¹¹.

⁹ Per una comparazione con il sistema austriaco, C. VITTA, *op. cit.*, 75 ss.

¹⁰ Infatti L. STURZO, *Riforma statale e indirizzi politici*, Firenze, Vallecchi, 1923 (dello stesso A., *Il Partito Popolare Italiano*, Bologna, Zanichelli, 1956, 217) sosteneva che l'ente dovesse essere rappresentativo, con elezione in via diretta a suffragio universale, donne comprese, con sistema proporzionale, non già frutto di elezioni di secondo grado o di nomina statale; autonomo-autarchico, non già un ente statale con poteri delegati e con a capo un governatore; amministrativo-legislativo, ossia che avesse una finanza, potesse imporre tributi, amministrasse tali fondi, legiferasse in materie di carattere locale. Come si può facilmente notare, si trattava di una visione completamente diversa dell'ente Regione rispetto al modello proposto decenni prima da Minghetti. Sul pensiero di Sturzo e sul contributo successivo negli anni della Costituente, si veda U. DE SIERVO, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (cur.), *Ambrosini e Sturzo: la nascita delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1998, 67 ss.

¹¹ Il r.d. n. 94/1896 istituì in Sicilia per un anno un Commissario civile dotato di poteri straordinari. Successivamente il r.d. n. 1251/1919 istituì due Commissariati generali civili, rispettivamente con sede a Trieste e Trento, poi soppressi sotto la pressione fascista con il regio decreto-legge n. 1353/1922; addirittura nel r.d. n. 1319/1921 vi era una

Tuttavia nel 1922 l'avvento del regime fascista, decisamente contrario a qualsiasi forma di decentramento, segnò un forte potenziamento della logica accentratrice e il soffocamento di ogni tipo di autonomia, sia individuale sia territoriale, come dimostra l'istituzione del Podestà a livello comunale.

Il tema in ordine all'istituzione delle Regioni fu ripreso nel secondo dopoguerra in seno all'Assemblea Costituente, in quel caso però in un generale clima favorevole alla configurazione di una struttura statale diversa rispetto al passato e basata sulla valorizzazione del principio autonomistico.

A favore di tale soluzione giocarono elementi decisivi quali la volontà delle forze politiche di reagire al rigido accentramento imposto dal fascismo, l'accordo (solo di massima) raggiunto tra i partiti sulla necessità di configurare nuove soluzioni organizzative in grado di rendere più efficiente il funzionamento dello Stato, l'attenuazione (non già scomparsa) dei timori legati all'unità statale che molti anni prima fecero respingere i progetti di Minghetti¹², le contingenze storiche e le esperienze di regionalismo già avviate dopo l'armistizio con una serie di decreti adottati tra il 1944 e il 1945 riguardanti la Sicilia, la Sardegna e la Valle d'Aosta¹³.

disposizione che parlava espressamente di concessione di «autonomie regionali» ai territori del Trentino A.A. e della Venezia Giulia da poco annessi all'Italia.

¹² Come rilevato da G. AMBROSINI, *Questioni costituzionali e politica estera italiana dal 1948 al 1953. Discorsi parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1953, 19, vi era «il bisogno di sbloccare il centralismo statale, di trasportare alla periferia organi e funzioni del centro, di affidare ai rappresentanti delle popolazioni interessate l'amministrazione di tutti gli affari che non rivestono carattere nazionale ed inoltre ... le materie che hanno natura e rilevanza specialmente locale». Non mancarono in seno alla Costituente opinioni contrarie, come quella di Nitti, che l'8.3.1947 criticò duramente il progetto in discussione, affermando che «le autonomie ... non solo portano al disordine interno, alla dissipazione, al rovesciamento di ogni ordine finanziario, ma a volte portano necessariamente alla divisione politica e ... al separatismo». Anche Croce sottolineò come «il solo bene che ci resti intatto degli acquisti del Risorgimento sia l'unità statale che dobbiamo mantenere saldissima». I resoconti delle discussioni in seno alla Costituente sono consultabili sul sito www.nascitacostituzione.it.

¹³ I regi decreti-legge nn. 21/1944 e 90-91/1944 istituirono l'Alto Commissariato, rispettivamente per la Sardegna e la Sicilia. Sulla scorta di tali decreti si arrivò, ancor prima dell'elezione dell'Assemblea Costituente, all'approvazione dello statuto siciliano deliberato dalla Consulta regionale (r.d.lgs. n. 455/1946), che attribuiva alla Regione ampi poteri amministrativi e legislativi. Per la Valle d'Aosta, il d.lgs. luogotenenziale n. 545/1945 introdusse un particolare regime di autonomia amministrativa, con la contestuale soppressione della provincia di Aosta. Con l'accordo di Parigi del 5.9.1946, firmato dal presidente del Consiglio De Gasperi e dal ministro degli Esteri austriaco Gruber, l'Italia si impegnava a concedere alla provincia di Bolzano potere legislativo ed esecutivo autonomo.

Dopo ampie e vivaci discussioni in seno all'Assemblea Costituente e alle sue varie commissioni, sottocommissioni e comitati ristretti, dovute al fatto che da un «consenso di massima pressoché unanime sull'*an*, si passò presto a dividersi sul *quomodo*»¹⁴, le Regioni furono infine istituite dalla Costituzione del 1948¹⁵. Il modello abbandonava quello adottato sin dai tempi dell'unificazione e non si rifaceva né agli Stati federali né al decentramento amministrativo proposto in passato, pur ispirandosi ad alcune esperienze allora note, come la Carta spagnola del 1931¹⁶.

La nuova Repubblica ruotava intorno ad alcuni cardini come l'art. 5, che concilia il principio dell'unità e indivisibilità della stessa con il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali e del decentramento a cui lo Stato adegua i principi e i metodi della sua legislazione, e l'art. 114, con la nuova ripartizione territoriale in Regioni, province e comuni. Le Regioni rappresentavano l'articolazione essenziale delle autonomie territoriali (correntemente si parla di Stato regionale, per distinguerlo dagli Stati federali e da quelli unitari o a decentramento amministrativo) e proprio l'istituzione di questo nuovo livello territoriale di governo con poteri tanto legislativi (da questo lato più simili alle Camere del Parlamento) quanto amministrativi (più vicini ai consigli comunali e provinciali) ha rappresentato uno dei segni più evidenti di discontinuità rispetto all'epoca liberale.

I Padri costituenti decisero di non attribuire identico *status* a tutte le Regioni, ma di configurare due distinti modelli, uno speciale e uno ordinario, con alcune differenze in ordine alla competenza legislativa e all'autonomia amministrativa e finanziaria. In forza di particolari ragioni di diversa natura (politica, storica, etnica, linguistica, economica), la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol, il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi

¹⁴ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, 16.

¹⁵ Come prima monografia sulle Regioni all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, si veda P. VIRGA, *La Regione*, Milano, Giuffrè, 1949.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 365/2007, cons. in dir., § 7, secondo la quale «il dibattito costituente ... fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale».

statuti speciali adottati con legge costituzionale» (art. 116, co. 1, Cost.). Per le altre quattordici, poi quindici, Regioni comprese nell'elenco di cui all'art. 131¹⁷ fu invece dettata nel Titolo V della Costituzione una disciplina uniforme quanto a competenza legislativa (art. 117)¹⁸, funzioni amministrative (art. 118)¹⁹, autonomia finanziaria (art. 119), organi regionali e loro funzioni (art. 121)²⁰, autonomia statutaria (art. 123)²¹, controlli sugli atti amministrativi (art. 125)²², sugli organi (art. 126)²³ e sulle leggi (art. 127)²⁴. In particolare il vecchio art.

¹⁷ Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria. I confini erano quelli risultanti dai raggruppamenti di province effettuati a fini amministrativi e statistici prima del 1948. Il Molise fu costituito con l. cost. n. 3/1963.

¹⁸ S. BARTOLE, *Art. 114-117*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione (Le Regioni, le province, i comuni)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. foro it., 1985, 1 ss.; R. TOSI, *Art. 117*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 692 ss.

¹⁹ Alle Regioni spettavano le funzioni amministrative nelle materie di cui all'art. 117, co. 1, salvo quelle di interesse locale che potevano essere attribuite alle province o ai comuni con legge statale (art. 118, co. 1). G. FALCON, *Art. 118, 1° comma*, in G. BRANCA (cur.), *op. cit.*, 224 ss. La legge statale poteva delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative, così come la Regione poteva delegarle agli enti locali. L. VANDELLI, *Art. 118, 2° e 3° comma*, in G. BRANCA (cur.), *op. cit.*, 267 ss. L'art. 118 è stato novellato dall'art. 4 l. cost. n. 3/2001.

²⁰ Il Consiglio regionale «esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi» (vecchio art. 121, co. 2), la Giunta regionale («organo esecutivo delle Regioni», *ex co. 3*) e il presidente della Giunta («rappresenta la Regione; promulga le leggi ed i regolamenti regionali, dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale», *ex co. 4*). L'art. 121 è stato modificato dall'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1999. Sulla versione originaria del testo, M. CARLI, *Art. 121, 122*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione (Le Regioni, le province, i comuni)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. foro it., 1990, II, 1 ss.; R. TOSI, *Art. 121-122*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (cur.), *op. cit.*, 731 ss.

²¹ R. TOSI, *Art. 123*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (cur.), *op. cit.*, 742 ss.

²² Ai sensi dell'originario art. 125, co. 1, un organo dello Stato esercitava in forma decentrata il controllo di legittimità sugli atti amministrativi regionali, nei modi e nei limiti stabiliti con legge dello Stato (l. n. 62/1953). Il primo comma dell'art. 125 è stato abrogato dall'art. 9, co. 2, l. cost. n. 3/2001. Si v. L. VANDELLI, *Art. 125, 1° comma*, in G. BRANCA (cur.), *op. cit.*, 252 ss.; M. BERTOLISSI, *Art. 125*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (cur.), *op. cit.*, 748 ss.

²³ Secondo il testo originario dell'art. 126, il Consiglio regionale poteva essere sciolto per atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, ovvero nel caso in cui non corrispondesse all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il presidente per analoghi atti o violazioni (co. 1). Il Consiglio poteva essere sciolto anche a causa del mancato funzionamento per dimissioni o impossibilità di formare una maggioranza (co. 2) o per ragioni di sicurezza nazionale (co. 3). L'art. 126 è stato novellato dall'art. 4 l. cost. n. 1/1999. In relazione alla versione originaria P. COSTANZO, *Art. 126*, in G. BRANCA (cur.), *op. cit.*, 362 ss.; R. TOSI, *Art. 126*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (cur.), *op. cit.*, 752 ss.

²⁴ Prima della promulgazione, ogni legge regionale era sottoposta al visto del commissario del governo. Il Governo, qualora avesse ritenuto che la legge eccedesse la competenza della Regione o contrastasse con l'interesse nazionale o con quello di altre Regioni, la

117 Cost., a differenza degli statuti speciali che avrebbero enumerato anche materie di competenza esclusiva delle rispettive Regioni, prevedeva per quelle ordinarie “solo” la potestà legislativa ripartita (legge statale per i principi fondamentali, legge regionale per il dettaglio entro la cornice fissata dallo Stato e nei limiti dell’interesse nazionale e di quello delle altre Regioni) e integrativa (legge regionale che integra il contenuto della legge statale per determinati e limitati profili), rappresentando più che altro una limitazione alla generale competenza della legge del Parlamento.

Secondo quanto previsto dalla XVII disposizione finale della Costituzione, fu l’Assemblea Costituente ad approvare, a poche settimane dall’entrata in vigore della Carta, gli statuti delle Regioni speciali Sicilia (l. cost. n. 2/1948), Sardegna (n. 3/1948), Valle d’Aosta (n. 4/1948) e Trentino-Alto Adige/Südtirol (n. 5/1948), mentre a causa di delicate e controverse questioni internazionali riguardanti la definizione dello *status* di Trieste e i rapporti tra Italia e Jugoslavia, lo statuto del Friuli-Venezia Giulia fu approvato anni dopo dal Parlamento con legge costituzionale n. 1 del 1963. Sul versante delle Regioni ordinarie si aprì invece una prolungata fase di inattuazione della Costituzione e, sebbene la VIII disposizione finale prevedesse che i Consigli regionali fossero eletti entro un anno dall’entrata in vigore della Carta, le prime elezioni regionali si svolsero oltre due decenni dopo, nel giugno 1970, a causa del notevole ritardo con cui furono approvate le pregiudiziali leggi statali di attuazione riguardanti la costituzione degli organi regionali e il sistema di elezione dei Consigli²⁵.

rinvia al Consiglio, il che rappresentava un aggravamento procedurale, in quanto lo stesso avrebbe potuto riapprovare la legge solo a maggioranza assoluta; in quest’ultimo caso, il Governo avrebbe potuto promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale o quella di merito per contrasto di interesse davanti al Parlamento. L’art. 127 è stato modificato dall’art. 8 l. cost. n. 3/2001. In ordine al testo originario P. COSTANZO, *Art. 127*, in G. BRANCA (cur.), *op. cit.*, 459 ss.; R. TOSI, *Art. 127*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (cur.), *op. cit.*, 759 ss.

²⁵ V. *infra* par. 2.6.

2.2 La «commissione» regionale: profili di organizzazione e funzionamento nei progetti del 1861

La questione relativa al potere dei Consigli regionali di disciplinare la loro organizzazione e il loro funzionamento con apposito regolamento non rimase estranea al dibattito in seno all'Assemblea Costituente, seppur affrontato in maniera alquanto marginale²⁶. Prima di esaminare tali aspetti è interessante volgere lo sguardo ancora più indietro, in particolare ai progetti di decentramento del Governo Cavour presentati dal ministro dell'Interno Minghetti alla Camera dei deputati nel 1861 che, come rilevato *supra*, si scontrarono contro il muro del conservatorismo alzato in Parlamento, attestatosi su un prudente mantenimento dello *status quo* e di difesa della sofferta unificazione da precoci ripartizioni territoriali. Nonostante si tratti di progetti rimasti solo sulla carta, si possono mettere in luce alcune disposizioni relative alla potestà regolamentare dell'organo regionale.

Il IV progetto, relativo all'«amministrazione regionale», prevedeva che in ogni capoluogo di Regione risiedesse una commissione, eletta dai consigli provinciali nel loro seno a maggioranza assoluta di voti per un mandato di tre anni (art. 2), alla quale era attribuito potere deliberativo su determinate materie in osservanza delle leggi dello Stato²⁷. La commissione si sarebbe riunita ogni anno, convocata in sessione ordinaria dal governatore di nomina ministeriale e in sessione straordinaria su ordine del ministro dell'Interno (art. 3). Il governatore avrebbe aperto e chiuso la sessione, con possibilità di intervenire alle sedute senza diritto di voto, nonché di sospendere e prorogare l'adunanza, riferendo al ministro dell'Interno (art. 4). Nella sua prima seduta la commissione, presieduta provvisoriamente dal commissario più anziano e con il più giovane con funzione di segretario (art. 6, co. 1), avrebbe eletto al suo interno il presidente, il vicepresidente e due segretari (co. 2). Per la validità delle deliberazioni era richiesta la presenza

²⁶ V. *infra* par. 2.3.

²⁷ Sulle materie elencate dal progetto, v. *supra* par. 2.1.

dei due terzi dei membri nella prima convocazione e della metà nella seconda (art. 7, co. 1), mentre le deliberazioni sarebbero state adottate a maggioranza assoluta dei voti (co. 3). Infine, per la presentazione delle proposte e la regolarità delle discussioni, si rinviava alle disposizioni della legge sull'amministrazione comunale e provinciale (art. 7, co. 5)²⁸.

In questo senso, il II progetto sull'«amministrazione comunale e provinciale» menzionava espressamente i regolamenti interni all'interno del Titolo III (Disposizioni generali e comuni). Infatti ai sensi dell'art. 99, i «consigli comunali e provinciali osserveranno sulle loro deliberazioni le norme praticate dai consessi deliberanti» e «sottoporranno ad approvazione i loro regolamenti interni». Tale norma, che prevedeva l'obbligo per gli organi consiliari comunali e provinciali di approvare i propri regolamenti interni («sottoporranno ad approvazione»), sarebbe stata quindi applicata anche alle commissioni regionali sulla base del rinvio operato dal IV progetto. Dunque dal combinato disposto dei due disegni di legge (art. 7, co. 5, del IV progetto e art. 99 del II progetto) si ricavava il riconoscimento del potere della commissione di darsi un proprio regolamento interno.

Inoltre gli articoli successivi del II progetto fissavano una serie di disposizioni di dettaglio sull'organizzazione e il funzionamento dei consigli comunali e provinciali estendibili alle commissioni regionali, tra cui il potere del presidente di mantenere l'ordine e la regolarità delle discussioni e deliberazioni (art. 101, co. 1), di sospendere e sciogliere la seduta (co. 2), di allontanare e ordinare l'arresto di chiunque fosse causa di disordini (art. 102, co. 1); le modalità di voto, ossia a voce, per appello nominale, per alzata e seduta, segreto per le deliberazioni su persone (art. 104); l'intervallo temporale minimo di sei ore tra il deposito dello schema di deliberazione e la discussione dello stesso (art. 105); l'impossibilità di deliberare su

²⁸ V. anche artt. 13 («La commissione nomina ogni anno nel proprio seno due assessori ... [che] lo assistono nel predisporre le materie da trattarsi nelle adunanze della Commissione e nel curare l'effetto delle deliberazioni prese dalla medesima») e 14 («Gli atti della commissione sono trasmessi dal governatore al ministro dell'Interno ... [e] Le deliberazioni diventano esecutorie se il ministro non le annulla nel termine di un mese per difetto di forma o per contravvenzione alle leggi»).

proposte o questioni estranee all'oggetto della convocazione (art. 106); l'ordine di discussione delle proposte (art. 107, co. 2); l'impossibilità di partecipare a determinate sedute per conflitto di interessi (art. 110)²⁹; la proclamazione dell'esito delle votazioni da parte del presidente (art. 111); la compilazione dei verbali (art. 113)³⁰. Infine il progetto prevedeva la nullità, «pronunciata in via amministrativa ed in qualunque tempo», degli atti deliberati in «adunanze illegali» o su «oggetti estranei alle attribuzioni dei Consigli» ovvero «contrari alle leggi» (art. 156).

Si possono quindi individuare alcuni punti fermi. In primo luogo, qualora i progetti fossero stati approvati dal Parlamento, vi sarebbe stato il riconoscimento *ex lege* della potestà regolamentare interna dei consigli comunali e provinciali, che si inseriva nel solco di quella attribuita espressamente dall'art. 61 dello Statuto albertino del 1848 a ciascun ramo del Parlamento per determinare il «modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni»³¹.

In secondo luogo, il contenuto di tali regolamenti sarebbe stato inevitabilmente compresso da una serie di dettagliate disposizioni in ordine all'organizzazione e al funzionamento dei consigli stessi (modalità di voto, regolarità delle sedute, poteri del presidente e così via), che oggi troveremmo proprio nei regolamenti interni. In terzo luogo, vi era il riconoscimento del potere regolamentare interno delle commissioni regionali e l'estensione delle disposizioni sul funzionamento dei consigli comunali e provinciali, per quanto compatibili, sulla base del rinvio operato dall'art. 7, co. 5, del IV progetto Minghetti sull'amministrazione regionale.

²⁹ Ai sensi del quale «I consiglieri non possono prender parte alle discussioni e deliberazioni riguardanti liti od interessi loro propri o d'istituzioni da essi amministrate o sorvegliate o di congiunti ed affini sino al quarto grado civile».

³⁰ I processi verbali compilati dal segretario contengono «i nomi dei consiglieri intervenuti e di quelli che si sono allontanati nel tempo dell'adunanza, le materie proposte e trattate ... ed il numero dei voti favorevoli o contrari» e sono «approvati nell'adunanza stessa od in quella immediatamente successiva ...».

³¹ Si veda *supra* par. 1.1.

In conclusione i consigli comunali, provinciali e regionali, a differenza delle Camere del Parlamento, non sarebbero stati liberi di *autoorganizzarsi*, se non in via residuale per quei limitati profili non disciplinati dalla legge. La disciplina calata dall'alto, *rectius* dal centro, in materia di organizzazione e funzionamento degli organi rispondeva alla configurazione dei rispettivi enti come snodi periferici dell'amministrazione dello Stato, il quale ne fissava con legge competenze e limiti³².

³² Secondo R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2012, 163, se il potere normativo degli enti locali si esprime ancora oggi mediante «regolamenti» è proprio un «retaggio di questa immagine originaria».

2.3 Il dibattito marginale in seno all'Assemblea Costituente in ordine all'organizzazione e al funzionamento dei Consigli regionali

L'Assemblea Costituente si riunì in prima seduta il 25 giugno 1946 e, al fine di consentire la discussione su un progetto organico di Costituzione, nominò una commissione, presieduta dall'on. Ruini e nota come «commissione dei settantacinque» dal numero dei deputati chiamati a farne parte, la quale a sua volta costituì nella sua prima seduta del 20 luglio 1946 tre sottocommissioni per l'elaborazione degli articoli sui diritti e doveri dei cittadini (I), sull'organizzazione costituzionale della nuova Repubblica (II) sui rapporti economico-sociali (III)³³.

Dopo una prima fase di studio e discussione sul tema delle Regioni la seconda sottocommissione, anche alla luce dell'emersione di punti controversi e di diverse soluzioni prospettate al suo interno, affidò a un comitato ristretto cd. «dei dieci», presieduto dall'on. Ambrosini, il compito di discutere e formulare un primo progetto di ordinamento regionale.

In seno a tale comitato furono presentate tre diverse bozze e alle proposte del socialista on. Lami Starnuti e del repubblicano on. Zuccarini – caratterizzate rispettivamente da un approccio limitativo ovvero estensivo delle Regioni e delle loro competenze – fu preferita quella del relatore on. Ambrosini, incentrata su un modello di Stato a metà strada tra quello accentrato e quello federale, comunque ben più favorevole all'autonomia regionale di quello infine approvato dalla Costituente³⁴.

Il progetto licenziato dal comitato dei dieci stabiliva che gli organi della Regione fossero l'Assemblea, composta di membri eletti in via diretta il cui numero era rinviato a una legge dello Stato, la Deputazione e il Presidente regionale, entrambi eletti dall'Assemblea (art. 9). L'Assemblea

³³ Sulle commissioni che operarono in questa fase, E. BALBONI, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, in U. DE SIERVO (cur.), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1980, II, 238 ss.

³⁴ Sull'opera di Ambrosini alla Costituente, U. DE SIERVO, *Sturzo e Ambrosini*, cit., 71 ss.; id., *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Reg.*, 1993, 1253 ss.

avrebbe esercitato la potestà legislativa di competenza della Regione, oltre ai poteri conferiti dalla legge (art. 10), mentre la Deputazione era l'organo esecutivo e il suo presidente avrebbe rappresentato la Regione (art. 11).

In tale schema non vi era traccia della potestà regolamentare di autoorganizzazione del Consiglio (*rectius* Assemblea) regionale. Su proposta di Ambrosini, il comitato non pubblicò alcun resoconto delle sedute, scelta probabilmente dettata dall'esigenza di non rallentare i propri lavori, ma è comunque lecito supporre che la questione fosse stata affrontata dai dieci deputati. Infatti il progetto Zuccarini prevedeva che l'Assemblea eleggesse il presidente, due vicepresidenti, i segretari e le commissioni permanenti «secondo le norme del suo regolamento interno», che avrebbe determinato «le disposizioni circa l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea».

Il lavoro delle tre sottocommissioni procedette separatamente e, prima di giungere al progetto di Costituzione da sottoporre alla commissione dei settantacinque, fu istituito un comitato di redazione cd. «dei diciotto» con il compito di coordinare i diversi schemi in un unico testo organico.

Successivamente all'approvazione da parte della commissione dei settantacinque, il progetto organico fu poi presentato all'Assemblea Costituente nel gennaio 1947. Nella seduta pomeridiana del 16 luglio 1947 furono discussi alcuni emendamenti agli articoli del Titolo dedicato a «Le Regioni e i Comuni», tra cui quello presentato dall'on. Perassi riguardante il funzionamento dei Consigli regionali, che proponeva di esplicitare in Costituzione i *quorum* delle sedute («le deliberazioni del Consiglio non sono valide se non presentate a maggioranza dei suoi membri, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che sia prescritta una maggioranza speciale») e l'approvazione del regolamento interno («il Consiglio adotta il proprio Regolamento a maggioranza assoluta dei suoi membri»).

Secondo il celebre giuspubblicista, sarebbe stato opportuno inserire in Costituzione questi «principi fondamentali» sul funzionamento dei Consigli regionali, i quali «ripet[evano] testualmente le disposizioni corrispondenti ... per quanto concerne le Camere». In seguito all'intervento

di Ruini, che sottolineò come tali disposizioni avessero «evidentemente ... valore», ma fossero destinate a «far parte degli statuti regionali, dove saranno accolti principi, che già vigono pel Parlamento nazionale, e sono di evidente giustizia», Perassi ritirò l'emendamento, pur ribadendo come «sarebbe stato forse opportuno farne cenno nella Costituzione»³⁵.

Dunque il tema della potestà regolamentare interna dei Consigli regionali non rimase del tutto estraneo al dibattito in seno all'Assemblea Costituente, ma fu trattato in maniera marginale, rimesso infine alle scelte delle singole Regioni nell'ambito della loro potestà statutaria. L'atteggiamento di *self restraint* da parte dei Costituenti fu quindi ancora maggiore rispetto a quanto emerso nel dibattito sui regolamenti parlamentari, nonostante il passaggio al nuovo ordinamento costituzionale non avesse messo in discussione l'autonomia organizzativa delle Camere già affermata dallo Statuto albertino. Come esaminato nel capitolo precedente, nel corso dei suoi lavori la seconda sottocommissione respinse la proposta dell'on. Mortati di fissare in Costituzione una compiuta disciplina su natura, efficacia e modalità di approvazione dei regolamenti parlamentari e l'Assemblea Costituente fu molto attenta nel non sottrarre spazio alla libera disponibilità delle Camere in ordine alla loro autodeterminazione³⁶.

³⁵ I resoconti dei lavori della Costituente sono consultabili su www.nascitacostituzione.it.

³⁶ V. *supra* par. 1.1. Si è detto nel capitolo precedente della continuità del diritto parlamentare tra epoca liberale e repubblicana, che si manifestò anche a livello comunale e provinciale, dato che per l'organizzazione e il funzionamento dei rispettivi consigli restò in vigore il r.d. n. 128/1915, Testo unico della legge comunale e provinciale (v. artt. 125, 127 e 289), per cui i consigli degli enti locali non erano pienamente liberi di autoorganizzarsi. Allo stato attuale, l'art. 38 d.lgs. 267/2000 (Testo unico enti locali) attribuisce al regolamento dei consigli comunali e provinciali, approvato a maggioranza assoluta dei membri, il compito di disciplinare il funzionamento (modalità per la convocazione, presentazione, discussione delle proposte, numero legale per la validità delle sedute) e l'organizzazione (gruppi, commissioni); v. anche art. 40 (prima convocazione del Consiglio), art. 43, co. 3, (sindacato ispettivo dei consiglieri), art. 44, co. 2 (commissioni di indagine), art. 273, co. 6 (fino all'adozione delle modifiche statutarie e regolamentari previste dal testo unico, si applicano le disposizioni degli articoli 125, 127 e 289 del T.U. approvato con r.d. n. 148/1915). Sull'organizzazione e il funzionamento dei consigli comunali e provinciali, F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 2009, 162 ss., in particolare su commissioni e gruppi, presidenza e convocazione, modalità di votazione e verbalizzazione. Sull'evoluzione della normativa in ambito di potestà autorganizzativa dei consigli degli enti locali, G. SIRIANNI, *I regolamenti delle assemblee regionali*, in *Amministrazione in cammino*, 2007, 5.

La disciplina costituzionale relativa ai Consigli regionali e ai suoi membri nel testo originario della Carta si limita a indicare l'organo tra quelli necessari di ogni Regione insieme alla Giunta e al Presidente della stessa (art. 121, co. 1, Cost.), le funzioni ad esso attribuite (121, co. 2), il presidente del Consiglio e l'Ufficio di Presidenza come organi interni al Consiglio necessari per lo svolgimento dei lavori (122, co. 3), l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri nell'esercizio delle proprie funzioni (122, co. 4)³⁷, il divieto di ricoprire contemporaneamente la carica di consigliere e quella di parlamentare (art. 122, co. 2), i casi di scioglimento anticipato dell'organo consiliare (art. 126); più in generale, si può ricordare il rinvio alla legge statale – dal 1999 regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale – per la disciplina del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri (art. 122, co. 1), nonché l'individuazione tra i contenuti statutari delle «norme relative all'organizzazione interna della Regione» (art. 123, co. 1), formula poi sostituita dall'art. 3 della l. cost. n. 1 del 1999 con il binomio «forma di governo» e «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Si può notare come per il Consiglio regionale fossero *ab origine* assenti espliciti riferimenti ad alcune prerogative poste tradizionalmente a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza funzionale di ciascun ramo del Parlamento, e indirettamente dei suoi singoli membri, quali il giudizio sui titoli di ammissione (art. 66)³⁸, il divieto di mandato imperativo (art. 67)³⁹,

³⁷ La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi in diversi casi sulla portata di tale prerogativa, si è appoggiata sull'analoga giurisprudenza relativa all'art. 68, co. 1, Cost., in tema di insindacabilità dei parlamentari, ad esempio facendovi rientrare anche comportamenti atipici, quali opinioni espresse a mezzo stampa o in luoghi diversi dalla sede consiliare, purchè riconducibili all'attività funzionale del consigliere. Sul punto, cfr. sentt. nn. 81/1975, 69/1985, 70/1985, 391/1999, 392/1999, 76/2001, 276/2001, 221/2006, 195/2007; più recentemente, sent. n. 332/2011.

³⁸ Art. 17, co. 1, l. n. 108/1968, rinviò alle norme del regolamento consiliare le modalità di convalida dell'elezione dei propri componenti

³⁹ Sul divieto di mandato imperativo v. art. 1, co. 5, l. n. 108/1968, ai sensi del quale «I consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione senza vincolo di mandato», poi ripreso da art. 4, co. 1, lett. c), l. n. 165/2004.

l'immunità penale (art. 68, co. 2 e 3), l'indennità (art. 69) e l'autonomia regolamentare interna (art. 64). Ad ogni modo, su quest'ultimo aspetto gli statuti delle Regioni speciali – quindi leggi statali di rango costituzionale – disposero sulla falsariga di quanto previsto per le Camere dall'art. 64, co. 1, Cost.⁴⁰, così come i primi statuti delle Regioni ordinarie, secondo la strada tracciata dal legislatore statale ordinario nel 1953.

⁴⁰ Art. 4 ST. Sicilia, art. 19 ST. Sardegna, art. 19 ST. Valle d'Aosta, art. 25 ST. Trentino-A.A., art. 21 ST. Friuli-V.G.

2.4 La costituzione e il funzionamento degli organi regionali: il progetto di legge del 1948

Gli statuti speciali di quattro Regioni ad autonomia speciale furono approvati dall'Assemblea Costituente già il 26 febbraio 1948, a poche settimane dall'entrata in vigore della Carta, con le leggi costituzionali n. 2 (statuto Regione Sicilia)⁴¹, n. 3 (Sardegna), n. 4 (Valle d'Aosta) e n. 5 del 1948 (Trentino-Alto Adige/Südtirol)⁴², mentre lo statuto del Friuli-Venezia Giulia fu approvato dal Parlamento con legge costituzionale n. 1 del 1963⁴³.

Entrambi gli statuti speciali prevedevano (e prevedono) con formulazioni simili, talvolta identiche, che l'organo elettivo regionale approvasse il proprio regolamento interno. Così gli artt. 19 dello statuto Valle d'Aosta e dello statuto Sardegna stabiliscono che il Consiglio regionale elegge fra i propri componenti, il presidente, l'Ufficio di Presidenza e le commissioni, «in conformità al regolamento interno, che esso adotta a maggioranza assoluta dei suoi componenti»; secondo l'art. 31 dello statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, le norme che disciplinano l'attività del Consiglio regionale sono stabilite da un regolamento interno approvato a maggioranza assoluta dei consiglieri, che stabilisce anche le «norme per determinare l'appartenenza dei consiglieri ai gruppi linguistici»; ai sensi dell'art. 21 dello statuto friulano, il Consiglio approva a maggioranza assoluta dei consiglieri il proprio regolamento interno. Solo lo statuto della Sicilia non prevede la maggioranza assoluta, limitandosi a stabilire all'art. 4 che l'Assemblea regionale elegge nel suo seno il presidente, due vicepresidenti, i segretari e le commissioni permanenti, «secondo le

⁴¹ G. LA BARBERA, *Lo statuto della Regione siciliana: commento e raffronti con altri statuti regionali speciali*, Palermo, Tip. F.lli de Magistris, 1950.

⁴² R. CAJOLI, *L'autonomia del Trentino-Alto Adige: commento allo statuto speciale e alle norme d'attuazione*, Bologna, Cappelli, 1952.

⁴³ Come ricordato *supra* par. 2.1, a causa delle questioni internazionali riguardanti lo status di Trieste e i rapporti tra Italia e Jugoslavia. Per il commento allo statuto friulano, v. L. PALADIN, *Commento allo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, Del Bianco, 1964.

norme del suo regolamento interno, che contiene altresì le disposizioni circa l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea regionale»⁴⁴.

A differenza di quanto avvenuto per le Regioni speciali, risultò evidente sin dall'inizio della I Legislatura che l'attuazione delle Regioni ordinarie non sarebbe stata realizzata in tempi brevi. Vero è che, secondo quanto previsto dal primo comma dell'VIII delle disposizioni finali della Carta, le elezioni dei Consigli regionali dovevano essere indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione, quindi entro il 1° gennaio 1949. Inoltre ai sensi della IX disposizione, entro tre anni dallo stesso *dies a quo* la Repubblica avrebbe dovuto adeguare le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni. Tuttavia, lo svolgimento delle elezioni regionali dipendeva dalla previa approvazione di una serie di leggi da parte dello Stato, in particolare per quanto riguardava il procedimento elettorale e le disposizioni integrative sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali. Così il termine per l'indizione delle elezioni regionali fu prorogato in un primo tempo al 30 ottobre 1949 dalla legge (ordinaria) n. 1465 del 24 dicembre 1948, successivamente al 31 dicembre 1950 con legge n. 762 del 25 ottobre 1949, ma sarebbero trascorsi poi altri due decenni prima che fossero indette le elezioni dei Consigli delle Regioni ordinarie.

Il primo passo verso l'attuazione dell'ordinamento regionale fu compiuto nella seduta della Camera dei deputati del 10 dicembre 1948, quando il Governo allora presieduto da De Gasperi presentò un disegno di legge recante disposizioni in materia di «costituzione e funzionamento degli organi regionali» (AC 211), composto di 40 articoli e diviso in due titoli, il primo dedicato alla composizione e al funzionamento degli organi della

⁴⁴ Il Consiglio della Regione Valle d'Aosta approvò il suo primo regolamento interno nella seduta del 25.7.1949, modificato più volte negli anni successivi. Il Consiglio della Regione Sardegna adottò il proprio regolamento nelle sedute tra agosto e settembre del 1949, successivamente modificato e sostituito con un nuovo regolamento approvato nella seduta del 23.10.1956. L'Assemblea regionale siciliana approvò il proprio regolamento tra il marzo e il giugno 1950, mentre il Consiglio del Trentino-Alto Adige nella seduta del 19.2.1953. Il Consiglio della Regione Friuli-V.G. approvò il suo primo regolamento nel luglio 1964.

Regione, il secondo alle disposizioni transitorie e finali. Il primo titolo comprendeva otto capi che disciplinavano, talvolta in modo piuttosto sommario, il Consiglio regionale (I), il presidente della Giunta (II) e la Giunta stessa (III), la pubblicazione delle deliberazioni degli organi regionali (IV), le leggi regionali (V), il commissario governativo e i controlli sugli atti amministrativi (VI), gli uffici della Regione (VII), la sostituzione del presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio (VIII).

In ordine al Consiglio regionale, il progetto disciplinava: la convocazione della prima seduta entro trenta giorni dalla proclamazione degli eletti e la presidenza provvisoria assunta dal consigliere più anziano di età (art. 1)⁴⁵; gli adempimenti del Consiglio appena insediato, tra cui la convalida dell'elezione dei propri componenti, l'elezione con votazioni separate dei membri dell'Ufficio di Presidenza, ossia del presidente, del vicepresidente e di due segretari, l'elezione del presidente della Giunta regionale e della Giunta stessa (art. 2); le sessioni ordinarie nei mesi di gennaio, maggio e ottobre e quelle straordinarie su richiesta del presidente della Giunta regionale, del commissario del Governo o di un terzo dei consiglieri (art. 3)⁴⁶; il regolamento del Consiglio (art. 4); i *quorum* per la validità delle deliberazioni, ossia la presenza di almeno la metà dei consiglieri in carica e il voto della maggioranza assoluta dei presenti, salvo maggioranze speciali (art. 5); l'indicazione dei compiti dell'organo nell'ambito della competenza ad esso attribuita dalla Costituzione, tra cui la formulazione di proposte di legge al Parlamento, l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, l'imposizione di tributi regionali, i piani generali di opere pubbliche (art. 6).

In particolare per quanto riguarda il regolamento del Consiglio, l'art. 4, co. 1, del disegno di legge rinviava ad esso le modalità di diramazione degli avvisi di convocazione, l'ordine delle discussioni e delle votazioni e la

⁴⁵ La convocazione doveva essere effettuata dal consigliere più anziano di età, con invito notificato almeno 10 giorni prima di quello stabilito per la seduta.

⁴⁶ «Delle convocazioni deve essere data tempestiva notizia al Commissario del Governo, con l'indicazione degli affari iscritti all'ordine del giorno».

polizia delle sedute, mentre il secondo comma stabiliva che le sedute fossero pubbliche, salvo i casi in cui il Consiglio stabilisse altrimenti con deliberazione motivata. Quindi la disposizione richiamata rinviava a un regolamento *ad hoc*, non qualificato espressamente come interno, approvato dal Consiglio senza che fosse prevista una maggioranza speciale. Sarebbe quindi valsa la regola generale dettata dal successivo art. 5, che richiedeva per la validità delle deliberazioni l'intervento di almeno la metà dei consiglieri come *quorum* strutturale e la maggioranza semplice come *quorum* funzionale. Lo stesso art. 4 riservava poi al regolamento la disciplina di determinati e limitati aspetti del funzionamento dell'organo (diramazione degli avvisi di convocazione, ordine delle discussioni e delle votazioni, polizia delle adunanze), mentre era espressamente esclusa dal novero la pubblicità delle sedute, derogabile solo con deliberazione motivata, non già nei casi previsti dal regolamento. Il progetto stabiliva poi che il regolamento fosse adottato dal Consiglio regionale entro sei mesi dall'insediamento e che, fino all'approvazione, fossero estese transitoriamente e in quanto applicabili le norme del Testo unico della legge comunale e provinciale di cui al regio decreto n. 148 del 1915 (art. 32). Inoltre tutte le disposizioni del progetto concernenti l'organizzazione interna delle Regioni avrebbero avuto vigore solo fino all'approvazione degli statuti regionali (art. 40).

In sede referente la I commissione Affari Interni della Camera, «pur apprezzando lo schema di norme proposte dal Governo, meritevole certamente di ogni considerazione ... [per il] notevole contributo alla formazione delle norme necessarie all'attuazione dell'ordinamento regionale, stabilito dalla Costituzione», ritenne che lo stesso fosse «sotto molti riguardi, insufficiente e lacunoso», come si legge nella relazione dell'11 novembre 1949. Infatti la commissione considerò necessario inserire una dettagliata e compiuta disciplina sul contenuto e sui limiti degli statuti, sull'attività delle Regioni e sui controlli ai quali doveva essere sottoposta, sul trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, sui rapporti tra Regioni ed enti locali, sulla finanza locale e sul procedimento elettorale. Così rispetto alla versione

originaria fu licenziato un testo profondamente diverso nella sua stessa struttura, emendato, ampliato e molto più dettagliato, in cui il numero degli articoli raddoppiò e i titoli passarono da due a sette⁴⁷.

In ordine agli organi della Regione, specialmente per quanto concerneva il Consiglio, il testo licenziato dalla commissione si inseriva nel solco del progetto governativo, modificandone alcune disposizioni, talvolta solo sul piano della tecnica legislativa e comunque senza che tali emendamenti fossero in grado di incidere sulla struttura dell'organo⁴⁸.

In riferimento al regolamento del Consiglio, il testo licenziato dalla I commissione della Camera all'art. 19 apportò invece modifiche considerevoli rispetto al progetto originario (cfr. art. 4 ddl). Infatti fu disposto che «Il Consiglio regionale approva[sse], a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla Regione, il proprio regolamento interno», mentre il secondo comma fissava la regola generale della pubblicità delle sedute consiliari, «eccettuati i casi previsti dal regolamento».

Innanzitutto, la I commissione della Camera semplificò quanto disposto dal testo originario del disegno di legge, lasciando al Consiglio regionale stabilire quali materie dovessero essere comprese nel regolamento,

⁴⁷ Titolo I «Statuti regionali» (artt. 1-7), II «Potestà normativa delle Regioni» (artt. 8-13), III «Organi della Regione» (artt. 14-36), IV «Organi della provincia» (artt. 37-52), V «Rapporti tra Regione, provincia, comune e altri enti locali» (art. 53), VI «Commissario del governo e controlli» (artt. 54-76), VII «Disposizioni transitorie e finali» (artt. 77-85).

⁴⁸ Ai sensi dell'art. 14 (cfr. art. 1 ddl), la prima seduta del Consiglio regionale avrebbe avuto luogo in data fissa (primo giorno non festivo della terza settimana successiva alla proclamazione degli eletti) e gli avvisi di convocazione sarebbero stati inviati dal commissario del governo, e non dal consigliere più anziano di età, almeno 5 e non 10 giorni prima. Al fine di garantire una rappresentanza alla minoranza nell'Ufficio di Presidenza, l'art. 15 prevedeva due vicepresidenti (cfr. art. 2 ddl). Per dare maggiore garanzia alle minoranze, fu anche ridotto il numero minimo di consiglieri per richiedere la convocazione straordinaria (da un terzo a un quarto); inoltre il potere del commissario del governo di richiedere la convocazione in sessione straordinaria fu circondato di maggiori limiti. Per la validità delle sedute di cui all'art. 20 il numero legale fu fissato nella metà più uno dei consiglieri in carica, non già nella semplice metà come previsto nel testo governativo (cfr. art. 5 ddl). In ordine all'art. 21 (cfr. art. 6 ddl) sulle attribuzioni del Consiglio, la dizione di cui al n. 5 «creazione di istituzioni pubbliche regionali» fu sostituita con «fondazione di enti amministrativi di cui la Regione intende prendere l'iniziativa» e la facoltà del Consiglio regionale di esprimere pareri su questioni di interesse generale dal particolare riflesso nella Regione fu subordinata alla richiesta del Governo, soprattutto per evitare che fossero ridiscussi in sede regionale argomenti già affrontati dal Parlamento.

qualificato espressamente come «interno», senza limitarne il contenuto alle modalità di convocazione, all'ordine delle discussioni e a quello delle votazioni, alla polizia delle adunanze. Inoltre si fissavano maggiori paletti in relazione alla pubblicità delle sedute, stabilendo che il Consiglio avrebbe dovuto enumerare all'interno del proprio regolamento i casi in cui le adunanze non sarebbero state pubbliche, mentre il progetto originario prevedeva semplicemente che l'organo potesse riunirsi in seduta segreta con una deliberazione motivata.

La commissione ritenne anche opportuno stabilire che il regolamento interno, «data la sua importanza», fosse approvato a maggioranza assoluta. Si noti come la commissione avesse fatto riferimento a una non meglio precisata *importanza* della fonte, senza rifarsi invece ad argomenti più pregnanti come la tutela delle minoranze consiliari e la comparazione con quanto previsto per le Camere dalla Costituzione e per i Consigli delle Regioni speciali dai rispettivi statuti⁴⁹.

Infine furono eliminate le disposizioni finali che fissavano in sei mesi dall'insediamento del Consiglio il termine per approvare il regolamento (cfr. art. 32 ddl) e che affermavano la natura transitoria, ossia fino all'approvazione degli statuti, delle disposizioni concernenti l'organizzazione interna delle Regioni (cfr. art. 40 ddl).

Dopo un *iter* durato più di quattro anni, tra lavori in commissione e in assemblea e navette tra Camera e Senato, segnati da ampie discussioni e lunghi tempi di riflessione, il testo del progetto fu approvato sul finire della I Legislatura con legge n. 62 del 10 febbraio 1953 (meglio nota come “legge Scelba”, dal nome dell'allora ministro dell'Interno), in una versione profondamente modificata rispetto a quella proposta in origine dall'esecutivo.

⁴⁹ Sulla *ratio* della maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione dei regolamenti parlamentari, v. *supra* 1.1.

2.5 (Segue): la legge n. 62 del 1953

Nonostante la legge n. 62 del 1953 recasse le norme di «costituzione e funzionamento degli organi regionali», la disciplina riguardante tale ambito rappresentava solo uno dei sei Titoli di cui era composta la legge (III, artt. 14-38)⁵⁰, la quale abbracciava altri profili, comunque connessi, quali il contenuto, i limiti e il procedimento di approvazione degli statuti regionali (artt. 1-7), le modalità e i limiti dell'esercizio del potere legislativo della Regione (artt. 8-13)⁵¹, il potere di delega agli enti locali da parte delle Regioni delle proprie funzioni amministrative *ex art.* 118 Cost. (art. 39), i controlli statali sull'attività amministrativa regionale e locale (artt. 40-64)⁵², le disposizioni transitorie e finali (artt. 65-75).

In generale la legge Scelba disegnò un quadro fortemente restrittivo del ruolo e delle funzioni delle Regioni, comprimendo la potestà statutaria e legislativa in maglie piuttosto strette e costringendo l'attività amministrativa in una fitta rete di controlli. Si può dire che tale intervento ben rappresentasse la complessiva visione, i timori e le cautele delle forze politiche di maggioranza dell'epoca nei confronti dell'attuazione dell'ordinamento regionale⁵³. Basti pensare che il Titolo I, dedicato agli

⁵⁰ A sua volta il Titolo III è suddiviso in quattro capi, rispettivamente su Consiglio regionale (artt. 14-22), presidente della Giunta regionale (artt. 23-25), Giunta (artt. 26-35), esercizio finanziario, bilancio e conti (artt. 36-38).

⁵¹ Il Titolo II «Potestà normativa della Regione», dopo aver affermato che «la Regione esercita la potestà legislativa sulle materie e nei limiti stabiliti dalla Costituzione e secondo le norme del proprio statuto» (art. 8), fissava le rigide condizioni per l'esercizio della potestà legislativa della Regione (art. 9), il termine per l'adeguamento delle leggi regionali alle leggi dello Stato (art. 10), il controllo governativo e la promulgazione delle leggi regionali (art. 11), l'entrata in vigore delle leggi e dei regolamenti regionali (artt. 12-13).

⁵² Il Titolo V è suddiviso in tre capi: il primo composto di un solo articolo sul commissario del governo (art. 40), il secondo sui controlli sull'amministrazione regionale (artt. 41-54), il terzo sui controlli sull'attività amministrativa di province, comuni e altri enti locali (artt. 55-64). La maggior parte di queste disposizioni è stata abrogata dalla l. n. 131/2003 di attuazione della riforma del Titolo V (l. cost. n. 3/2001), che ha eliminato i controlli sugli atti amministrativi.

⁵³ Su cui *amplius* par. 2.6. F. BASSANINI, *Rapporti e tensioni tra Regioni e Stato*, in E. ROTELLI (cur.), *Dal regionalismo*, cit., 197 ss., spec. 215, rileva come la legge Scelba «esprime chiaramente la tendenza a preconstituire dall'alto, fin nei minimi particolari, la struttura organizzativa dei nuovi enti, eliminando qualsiasi possibilità di differenziazione e di

statuti regionali, oltre a disciplinare in modo dettagliato il contenuto (art. 1), il procedimento di approvazione (art. 6), la pubblicazione (art. 7) e la procedura per la revisione degli stessi (art. 5), disponeva anche in ordine all'iniziativa legislativa (art. 2) e al referendum abrogativo di atti normativi regionali (artt. 3-4), materie di competenza statutaria già ai sensi dell'originario art. 123, co. 1, della Costituzione. In particolare, l'art. 2 disponeva che la disciplina sull'iniziativa fosse rimessa allo statuto regionale (co. 1), salvo poi stabilire che l'iniziativa spettasse alla Giunta, a ciascun consigliere regionale, ai consigli provinciali e a non meno di cinque consigli comunali (co. 2), che il corpo elettorale regionale potesse esercitare l'iniziativa con un progetto redatto in articoli (co. 3) e che il numero di elettori per la presentazione del progetto fosse stabilito dallo statuto in un margine compreso tra 3000 e 15000 (co. 4). Tale disposizione, così come le altre di questo Titolo, sarà poi abrogata dal legislatore del 1970 in prossimità della completa attuazione delle Regioni⁵⁴, ma era comunque sintomatica dell'*intentio* dello Stato di condizionare pesantemente e uniformare il più possibile le scelte delle singole Regioni.

Un altro esempio di restrizione rilevante della portata innovativa di quanto previsto in Costituzione era rintracciabile nel Titolo II sulla «Potestà normativa della Regione». Da un lato, la Regione avrebbe esercitato la potestà legislativa nelle materie e nei limiti stabiliti dalla Costituzione e secondo le norme del proprio statuto (art. 8), dall'altro ai sensi dell'art. 9 – significativo già solo per la rubrica «*condizioni* per l'esercizio della potestà legislativa da parte della Regione» – il Consiglio regionale avrebbe potuto legiferare nelle materie di competenza ripartita di cui all'art. 117, co. 1, Cost. solo previa approvazione da parte dello Stato di leggi contenenti «singolarmente per ciascuna materia» i principi fondamentali cui «deve

adattamento alla particolarità delle situazioni locali, imponendo cioè un'uniformità di struttura del tutto contrastante con l'ispirazione pluralistica del Costituente».

⁵⁴ Infatti secondo quanto previsto dall'art. 1, co. 1, l. n. 1084/1970, «Gli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 7 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, sono abrogati e ne cessa immediatamente l'applicazione a tutti gli effetti». L'unica eccezione fu l'art. 6 sul procedimento di approvazione degli statuti, che fu solo modificato (art. 1, co. 2).

attenersi la legislazione regionale». Tale meccanismo si traduceva in una forte limitazione per le Regioni, in quanto richiedeva che lo Stato approvasse in tempi imprecisati una serie di leggi-cornice in ogni materia di competenza ripartita, bloccando del tutto (o quasi)⁵⁵ *sine die* l'esercizio del potere legislativo regionale in caso di inazione da parte delle Camere. In altri termini la legge Scelba era formalmente attuativa ma sostanzialmente inattuativa dell'art. 117 della Carta, tanto che successivamente il legislatore del 1970⁵⁶ eliminò il requisito della previa approvazione di leggi-cornice nelle materie di competenza ripartita, consentendo agli istituendi Consigli regionali di legiferare nei limiti dei principi fondamentali ricavabili dalle leggi vigenti e rimettendo pertanto alla «verifica ultima» della Corte costituzionale l'esistenza e la «consistenza di quei principi» in caso di impugnazione della legge regionale da parte del Governo⁵⁷.

In ordine alla costituzione e al funzionamento del Consiglio regionale, la legge Scelba disciplinava la data e le modalità di convocazione della prima seduta (art. 14, co. 1)⁵⁸ e la presidenza provvisoria assunta dal consigliere più anziano di età (co. 2), i primi adempimenti come l'elezione con votazioni separate e regola del voto limitato dell'Ufficio di Presidenza composto dal presidente, due vicepresidenti e due segretari (art. 15), la durata del mandato dell'Ufficio di un anno e la rieleggibilità dei membri dello stesso (co. 6), il limite massimo dell'assegno mensile per il presidente del Consiglio (art. 16), il rinvio alla legge regionale per stabilire l'indennità di presenza dei consiglieri (art. 17), il divieto di attribuzione *ex lege* di

⁵⁵ Ai sensi dell'art. 9, co. 2, le Regioni avrebbero potuto legiferare prima dell'entrata in vigore di leggi-cornice solo in materia di «circostrizioni comunali, fiere e mercati, istruzione artigiana e professionale, musei e biblioteche di enti locali, caccia e pesca nelle acque interne».

⁵⁶ Art. 17, co. 3, l. n. 281/1970.

⁵⁷ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, 285.

⁵⁸ «Il Consiglio regionale tiene la sua prima adunanza il primo giorno non festivo della terza settimana successiva alla proclamazione degli eletti. Gli avvisi di convocazione sono inviati dal presidente della Giunta regionale uscente almeno 5 giorni prima». Ai sensi dell'art. 74, per la prima convocazione dei Consigli regionali gli avvisi sarebbero stati inviati dal commissario del Governo.

determinate prerogative e titoli ai consiglieri regionali (art. 18)⁵⁹, le sessioni ordinarie (art. 19, co. 1)⁶⁰ e straordinarie (co. 2 e 3)⁶¹, l'obbligo di comunicazione dell'ordine del giorno al commissario del Governo (co. 4), il principio di pubblicità delle sedute «eccettuati i casi previsti dal regolamento» (co. 5), la validità di sedute e deliberazioni (art. 21)⁶², le attribuzioni del Consiglio (art. 22)⁶³. Il regolamento interno doveva essere approvato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei consiglieri e ad esso era espressamente rinviata l'enumerazione dei casi in cui le sedute non sarebbero state pubbliche (art. 20).

Risulta allora evidente come i lavori parlamentari sul testo licenziato dalla I commissione della Camera nel 1949 non avessero inciso molto in materia di costituzione e funzionamento del Consiglio regionale, dato che le disposizioni della legge Scelba del 1953 riportavano (quasi) pedissequamente quelle formulate quattro anni prima, salvo qualche lieve modifica o diversa collocazione⁶⁴.

⁵⁹ «Ai membri dei Consigli regionali non possono essere attribuiti con legge della Regione prerogative e titoli che per legge o per tradizione siano propri dei membri del Parlamento o del Governo».

⁶⁰ «Il Consiglio regionale si riunisce in via ordinaria ogni quadrimestre, in data da fissarsi nello Statuto regionale».

⁶¹ «Può essere anche convocato in via straordinaria e per oggetti determinati su richiesta del presidente della Giunta regionale o del commissario del Governo nei limiti dei suoi poteri istituzionali, o di un quarto dei consiglieri in carica (2). L'adunanza ha luogo entro 15 giorni dalla data in cui è pervenuta alla presidenza la richiesta di convocazione straordinaria (3)».

⁶² «Il Consiglio regionale delibera con l'intervento di almeno la metà più uno dei consiglieri in carica ed a maggioranza assoluta dei presenti, salvo i casi per i quali sia prescritta una maggioranza speciale».

⁶³ Non solo «le potestà legislative e regolamentari» attribuite alla Regione, ma anche a titolo esemplificativo la formulazione di proposte di legge al Parlamento, l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, la deliberazione dei tributi regionali, l'ordinamento degli uffici e dei servizi regionali, l'istituzione di enti amministrativi dipendenti dalla Regione, l'approvazione dei piani generali concernenti l'esecuzione di opere pubbliche e la organizzazione di servizi pubblici di interesse della Regione, pareri su richiesta del Governo su questioni di interesse generale, che abbiano particolare riflesso nella Regione.

⁶⁴ Gli avvisi di convocazione della prima seduta del Consiglio non sarebbero stati inviati dal commissario del Governo (art. 14, co. 1, testo I commissione), ma dal presidente della Giunta uscente (art. 14, co. 1, l. n. 62/1953). Il principio della pubblicità delle sedute non era più collocato nell'articolo relativo al regolamento interno (art. 19, co. 2, testo I commissione), bensì in quello sulle adunanze del Consiglio (art. 19, co. 5, l. n. 62/1953). Fu modificata la formulazione di alcune attribuzioni del Consiglio (art. 21, co. 2, testo I commissione; art. 22, co. 2, l. n. 62/1953): «deliberazione» dei tributi regionali in luogo di «imposizione» (n. 3), «istituzione» di enti amministrativi dipendenti dalla Regione al posto di

Successivamente, nelle fasi finali dell'attuazione dell'ordinamento regionale, l'art. 25, co. 3, della legge n. 108 del 1968, recante «Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale», dispose che nella prima seduta del Consiglio e in quelle successive fossero applicate «per l'ordine delle discussioni e delle votazioni e per la polizia delle adunanze», fino all'entrata in vigore del regolamento interno previsto dall'art. 20 della legge n. 62 del 1953, le norme del Testo unico della legge comunale e provinciale n. 148 del 1915 riguardanti il Consiglio provinciale, in quanto applicabili e non in contrasto con quanto previsto dalla legge Scelba⁶⁵. Sotto questo profilo il legislatore del 1968 aveva ripreso parzialmente alcune disposizioni dell'originario progetto governativo del 1948, non presenti invece nel testo licenziato dalla I commissione della Camera nel 1949 e nella legge Scelba del 1953: in particolare l'art. 4, co. 1, ai sensi del quale le norme relative alla diramazione degli avvisi di convocazione, all'ordine delle discussioni e delle votazioni e alla polizia delle sedute dovevano essere stabilite con apposito regolamento approvato dal Consiglio regionale, e l'art. 32, secondo cui fino al momento dell'approvazione di tale regolamento sarebbero state estese in via transitoria e in quanto applicabili le norme di cui al regio decreto n. 148 del 1915.

«fondazione» (n. 5), l'aggiunta dell'approvazione dei piani generali concernenti l'«organizzazione di servizi pubblici di interesse della Regione» (n. 6). L'unica novità rispetto al testo licenziato dalla I commissione della Camera fu la previsione del divieto di attribuzione *ex lege* ai consiglieri di prerogative e titoli propri dei membri del Parlamento o del Governo «per legge o per tradizione» (art. 18).

⁶⁵ Si vedano gli artt. 289 (decadenza dichiarata dal Consiglio nei confronti dei consiglieri che non intervengono a un'intera sessione ordinaria senza giustificati motivi), 290 (conflitto d'interessi, per cui i consiglieri non devono «prendere parte alle deliberazioni riguardanti liti o contabilità loro proprie, verso i corpi cui appartengono, con gli stabilimenti dai medesimi amministrati, o soggetti alla loro amministrazione o vigilanza», nonché «quando si tratta d'interesse proprio, o d'interesse, liti o contabilità dei loro congiunti od affini sino al quarto grado civile, o di conferire impieghi ai medesimi»), 291 (iniziativa delle proposte e ordine della discussione), 292 (intervallo minimo di 24 ore tra presentazione della proposta di deliberazione e esame della stessa), 293 (limiti alle sedute straordinarie), 297 (poteri del presidente di mantenere l'ordine, l'osservanza delle leggi e la regolarità delle discussioni e deliberazioni, sospendere e sciogliere la seduta, ordinare l'espulsione di chi sia causa di disordine e anche l'arresto), 298 (modalità di votazione), 299 (proclamazione dell'esito delle votazioni), 300-302 (processo verbale della seduta), 304 («I Consigli possono incaricare uno o più dei loro membri di riferire sopra gli oggetti che esigono indagini od esame speciale»).

Infine la legge n. 1084 del 1970, oltre ad abrogare le disposizioni della legge Scelba sugli statuti regionali, dichiarò che le disposizioni riguardanti gli organi regionali (Titolo III) e i rapporti tra Regione ed enti locali (Titolo IV) fossero solo transitoriamente vigenti sino all'entrata in vigore degli statuti⁶⁶, in questo caso recuperando quanto previsto dall'art. 40 del progetto del 1948, ai sensi del quale tutte le disposizioni concernenti l'organizzazione interna delle Regioni (e quindi anche dei Consigli) avrebbero avuto vigore fino all'approvazione degli statuti regionali.

⁶⁶ Ai sensi dell'art. 2, co. 1, l. n. 1084/1970, «Le disposizioni contenute nei titoli III e IV della legge 10 febbraio 1953, n. 62 hanno valore transitorio sino al giorno dell'entrata in vigore degli statuti delle singole Regioni». Sul carattere transitorio dell'art. 20 della legge Scelba, V. ONIDA, *Regolamenti regionali*, in Enc. Giur., Roma, Treccani, 1991, XXVI, 7.

2.6 La prima stagione statutaria e regolamentare interna

Successivamente all'approvazione della legge Scelba iniziò un periodo di stallo in relazione al completamento delle successive fasi di attuazione delle Regioni di diritto comune. All'interno della principale forza politica di maggioranza dell'epoca, la Democrazia Cristiana, serpeggiava una certa preoccupazione nei confronti dell'attuazione delle Regioni, dettata in particolare dai dubbi sui possibili risultati delle elezioni regionali e quindi sugli eventuali risvolti a livello statale e di partito, specie alla luce dell'alto consenso registrato in alcune aree del Paese dalla principale forza di opposizione, il Partito Comunista Italiano⁶⁷. Inoltre la ricostruzione post-bellica e l'interventismo pubblico nell'economia erano elementi che rispondevano a logiche centralistiche che non giocavano certo a favore di un rapido completamento dell'ordinamento regionale.

Il percorso di attuazione della Costituzione si sbloccò solo nella seconda metà degli anni sessanta grazie a un clima ideologico diverso e allo scioglimento dell'*impasse* politico-istituzionale, portando tra la IV e la V Legislatura all'adozione dei provvedimenti necessari per l'istituzione delle Regioni ordinarie e non solo, basti pensare alla legge n. 352 del 1970 sui referendum. La legge n. 108 del 17 febbraio 1968 disciplinò il sistema «per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale»⁶⁸ e, sebbene disponesse che le prime elezioni regionali si sarebbero svolte entro il 1969 contestualmente a quelle provinciali e comunali (art. 22), la

⁶⁷ M. CAVINO, *Stato regionale e politiche federali*, in R. BALDUZZI, J. LUTHER (cur.), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario Drasd 2012*, Milano, Giuffrè, 2013, 20, sottolinea come il ritardo nell'attuazione delle Regioni non dipese da presunte ambiguità del modello istituzionale, bensì da ragioni politiche connesse alla «competizione per il conseguimento del potere politico» e alla «concezione della funzione del potere politico» in senso centralistico.

⁶⁸ La l. n. 108/1968 optava per un sistema proporzionale con utilizzazione dei resti e applicazione del quoziente corretto. Oltre alle disposizioni generali sul sistema (art. 1) e sul procedimento elettorale (artt. 8-16bis), la legge disciplinava il numero dei consiglieri (art. 2), la durata in carica (art. 3), i casi di ineleggibilità e incompatibilità (artt. 4-7), la convalida degli eletti e il contenzioso elettorale (artt. 17-19). Sotto quest'ultimo profilo, l'art. 17 rinviava alle norme del regolamento consiliare le modalità di convalida dell'elezione dei propri componenti.

pregiudiziale disciplina sui provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni ordinarie fu approvata solo due anni dopo con legge n. 281 del 16 maggio 1970. Così le prime elezioni regionali della storia repubblicana italiana si tennero il 7 giugno 1970, qualche settimana dopo rispetto al termine fissato dal legislatore del 1968, ma con oltre due decenni di ritardo rispetto a quanto previsto dalla VIII disposizione finale della Costituzione.

I Consigli regionali iniziarono a costituirsi e funzionare secondo quanto previsto in via transitoria dalla legge n. 62 del 1953, come modificata dalla legge n. 1084 del 1970. I Consigli regionali si sarebbero riuniti per la prima adunanza il primo giorno non festivo della terza settimana successiva alla proclamazione degli eletti e gli avvisi relativi alla prima convocazione sarebbero stati inviati dal commissario del Governo (art. 14, co. 1). La presidenza provvisoria del Consiglio era assunta dal consigliere più anziano di età fra i presenti, con i due consiglieri più giovani con funzione di segretari (art. 14, co. 2) e, come primo atto, il Consiglio avrebbe proceduto alla costituzione dell'Ufficio di Presidenza e all'elezione nel proprio seno, all'infuori dei membri della Giunta, di tre revisori dei conti (art. 15). L'Ufficio di Presidenza era formato dal presidente del Consiglio, da due vice presidenti e da due segretari eletti con votazioni separate e sistema del voto limitato (ogni consigliere vota un solo nome). Le sedute erano pubbliche e il Consiglio regionale avrebbe deliberato validamente con l'intervento di almeno la metà più uno dei consiglieri e a maggioranza dei presenti (art. 21).

Uno dei primi compiti dei Consigli regionali neo-eletti fu deliberare i rispettivi statuti entro 120 giorni dalla prima convocazione (art. 75). La formulazione originaria dell'art. 123, co. 2, Cost., prevedeva che lo statuto fosse deliberato dal Consiglio a maggioranza assoluta dei membri, per poi essere successivamente approvato dal Parlamento con legge ordinaria, per cui nello stesso *iter* vi era il concorso di un atto regionale (deliberazione consiliare) e di uno statale (legge di approvazione).

Fissati questi due pilastri essenziali, gli altri passaggi della sequenza, come i termini e le modalità di trasmissione della deliberazione consiliare al

Parlamento e l'eventuale diniego di approvazione, furono disciplinati dal legislatore ordinario. Ai sensi dell'art. 6 della legge Scelba, modificato dalla legge n. 1084/1970, il procedimento iniziava in Consiglio regionale con la discussione e approvazione a maggioranza assoluta della deliberazione di adozione dello statuto, la quale era trasmessa al presidente del Consiglio dei ministri che, entro 15 giorni, doveva sottoporla al Parlamento⁶⁹. Il progetto di legge era approvato senza modifiche dalle Camere, cui faceva seguito la promulgazione del Capo dello Stato e la pubblicazione in Gazzetta ufficiale, ovvero respinto qualora le stesse ritenessero che lo statuto non fosse in armonia con la Costituzione e con le leggi statali o contenesse disposizioni in contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre Regioni. In quest'ultimo caso, il presidente del Consiglio dei ministri comunicava il rifiuto dell'approvazione insieme ai resoconti parlamentari al Consiglio regionale, il quale provvedeva a deliberare il nuovo statuto entro 120 giorni dal ricevimento della comunicazione. In caso di ulteriori rilievi in seno al Parlamento, non sarebbe rimasta altra via dell'impugnazione dell'atto dinanzi alla Corte costituzionale. Sulla carta questo era il procedimento che avrebbe portato al varo dei primi statuti, nei confronti del quale furono sollevate alcune censure ritenute però infondate dalla Corte costituzionale⁷⁰.

⁶⁹ Le modalità di presentazione alle Camere non furono meglio precisate, ma nella prassi il Governo depositò un disegno di legge di approvazione per ogni statuto, senza interventi nel merito. La legge imponeva al Governo l'esercizio di un potere che di regola impegna la sua responsabilità politica, ma in riferimento ad atti che lo stesso non aveva contribuito a elaborare e dal quale avrebbe potuto anche prendere le distanze nel successivo dibattito parlamentare. Infatti F. BASSANINI, V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale (I. Gli statuti regionali di fronte al Parlamento: rilievi critici su una vicenda parlamentare)*, Milano, Giuffrè, 1971, 15 ss., ricordano la "riserva" contenuta nelle relazioni illustrative dei ddl di approvazione presentati dal Governo.

⁷⁰ Corte cost., sent. n. 40/1972, cons. in dir., § 5, secondo cui l'art. 123 Cost. «si limita a prescrivere che gli statuti deliberati dai consigli regionali siano successivamente approvati con legge dello Stato ... [quindi] nessun contrasto con l'art. 123 è configurabile, per avere la legge - entro l'ampio margine di discrezionalità ad essa lasciato dalla norma costituzionale - stabilito che la trasmissione avvenga attraverso il Presidente del Consiglio dei ministri, al quale spetta di regola la rappresentanza unitaria dello Stato-persona nei rapporti con le Regioni (sent. n. 13 del 1960), ed al quale d'altronde è fatto preciso obbligo di presentare gli statuti al Parlamento entro quindici giorni ... Né tale procedimento si pone in contrasto ... con l'art. 121 della Costituzione».

Tuttavia, nella prassi il Parlamento riuscì a esercitare una notevole influenza (ai limiti dell'ingerenza) sul contenuto degli statuti, attraverso delle trattative intercorse tra la I commissione Affari costituzionali del Senato e i singoli Consigli regionali, nel corso delle quali furono suggerite a questi ultimi le modifiche necessarie affinché si pervenisse a un esito positivo dell'*iter* della legge statale di approvazione. Grazie a queste procedure informali, le Regioni modificarono i testi degli statuti secondo le richieste della I Commissione Senato e le Camere si limitarono a ratificare il risultato delle trattative, non essendosi mai registrati casi di rifiuto di approvazione.

Così tra il maggio e il luglio del 1971 il Parlamento approvò gli statuti delle quindici Regioni ordinarie⁷¹ e, oltre a una notevole riduzione dei tempi, al meccanismo delineato deve imputarsi una vera e propria co-determinazione dei contenuti statutari, un certo livello di omogeneità degli stessi e, secondo alcuni, la violazione del principio costituzionale di autonomia regionale, laddove l'atto del soggetto *autonomo* non può essere determinato dal soggetto *sovrano*⁷². Circa la natura della fonte statutaria e il rapporto tra la deliberazione consiliare e la legge statale di approvazione, lo

⁷¹ Con ll. nn. 338/1971 (statuto Regione Piemonte), 339 (statuto Lombardia), 340 (Veneto), 341 (Liguria), 342 (Emilia-Romagna), 343 (Toscana), 344 (Umbria), 345 (Marche), 346 (Lazio), 347 (Molise), 348 (Campania), 349 (Puglia), 350 (Basilicata), 480 (Abruzzo) e 519 (Calabria). Per i commenti ai primi statuti ordinari, v. U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974. Per i commenti ai singoli statuti, F. LEVI (cur.), *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, Milano, Giuffrè, 1972; F. ROVERSI MONACO (cur.), *Commento allo statuto della Regione Emilia Romagna*, Milano, Giuffrè, 1972; E. CHELI (cur.), *Commento allo statuto della Regione Toscana*, Milano, Giuffrè, 1972; D. SERRANI (cur.), *Commento allo statuto della Regione Marche*, Milano, Giuffrè, 1972; G. AMATO (cur.), *Commento allo statuto della Regione Lazio*, Milano, Giuffrè, 1972; V. ITALIA, A. BARDUSCO (cur.), *Commento allo statuto della Regione Lombardia*, Milano, Giuffrè, 1973; F. CUOCOLO (cur.), *Commento allo statuto della Regione Liguria*, Milano, Giuffrè, 1973; G. CUOMO, C. ROSSANO (cur.), *Commento allo statuto della Regione Molise*, Milano, Giuffrè, 1973; P. GIOCOLI NACCI, G. MEALE (cur.), *Commento allo statuto della Regione Puglia*, Milano, Giuffrè, 1973; C. CAMILLI, L. MIGLIORINI, G. TARANTINI (cur.), *Commento allo statuto della Regione Umbria*, Milano, Giuffrè, 1974.

⁷² Così M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, Giuffrè, 2010, 36, dato che «il limite di un potere autonomo si esprime, secondo concetto, nel confinamento del suo ambito di esercizio, non nella incidenza diretta del potere sovrano entro tale ambito». Per un'ampia disamina sulle trattative informali e su alcuni possibili profili di incostituzionalità, F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli statuti regionali*, cit., 85 ss.; F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1971, 433.

statuto fu variamente ricondotto tra gli atti regionali⁷³, statali⁷⁴ o complessi⁷⁵ e neanche la Corte costituzionale risolse l'ambiguità di fondo⁷⁶.

I previgenti statuti disciplinarono molti aspetti relativi all'organizzazione e al funzionamento del Consiglio e operarono altresì rinvii, ora più generali ora più specifici, al regolamento consiliare di organizzazione e funzionamento. Tutti gli statuti regionali disponevano espressamente che il Consiglio regionale approvasse a maggioranza assoluta dei propri membri (o come si leggeva in alcuni statuti dei consiglieri assegnati alla Regione) il proprio regolamento⁷⁷. Tradizionalmente, la *ratio* della previsione della maggioranza assoluta per l'approvazione dei regolamenti consiliari da parte

⁷³ La legge statale era configurata come condizione di efficacia di un atto perfetto, inidonea a modificare il contenuto della deliberazione consiliare da G. MIELE, *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1949, 54; P. VIRGA, *La Regione*, Milano, Giuffrè, 1949, 26; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957, 129 ss.; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958, 115 ss., opinione poi modificata in id., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1973, 55, nel senso che gli statuti facevano corpo con le leggi di approvazione ed erano imputabili allo Stato; S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, Cedam, 1961, 61; F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale: tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, La Nuova Italia, 1970, 40 e 101; F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale*, cit., 428; E. CHELI, *La Regione Toscana*, in id. (cur.), *Commento allo statuto*, cit., 38 ss.; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1972, 177; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1985, 231; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, Foro it., 1978, 639; T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, Giuffrè, 1981, 100.

⁷⁴ Puntando su dati formali, in particolare l'approvazione con legge (atto statale per eccellenza), la promulgazione del Capo dello Stato, la mancata promulgazione dello statuto da parte del presidente della Giunta, l'entrata in vigore in seguito alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale come allegato della legge di approvazione. In tale ottica, l'art. 123 Cost. altro non era che una specificazione del potere dei Consigli di presentare proposte di legge al Parlamento ex art. 121, co. 2. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 55; G. TREVES, *Principi di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1973, 79; S. BARTOLE, *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1997, 61.

⁷⁵ Imputabile a entrambi i soggetti chiamati a intervenire nell'*iter*, frutto dell'incontro tra la volontà del Consiglio (espressa con la deliberazione dell'atto) e quella statale (approvazione della legge). C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1952, 396; E. SPAGNA MUSSO, *Natura giuridica degli ordinamenti regionali*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1964, 1089; U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, cit., 101 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Eges, 1984, 243.

⁷⁶ Secondo G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, Cedam, 2008, 260, la Corte riecheggò la figura di Giano: da un lato, affermò che, laddove in una determinata materia di competenza concorrente mancasse la legge-cornice, i principi fondamentali dovessero ricavarsi dalle leggi in vigore e dalle norme di principio contenute negli statuti regionali (sentt. nn. 10/1980, 48/1983), considerando implicitamente questi ultimi come fonti dell'ordinamento statale; dall'altro, li considerò alla stregua di leggi regionali rispetto alla preminenza dei principi fondamentali posti dalle leggi statali (sentt. nn. 40/1972, 171/1999).

⁷⁷ Cfr. art. 20 l. n. 62/1953. Solo l'art. 20 del previgente statuto campano non disponeva in ordine alla maggioranza richiesta per l'adozione del regolamento.

della generalità degli statuti ordinari del 1971, e ancor prima da quelli speciali, era comunemente ricondotta dalla dottrina (Mortati, Tosi, Bon Valsassina, Galeotti, Barile, Chimenti, Martines) alla tutela delle minoranze consiliari, o meglio di quelle in opposizione al momento della nuova adozione o modifica dei regolamenti⁷⁸. Basti leggere le parole di Martines, per il quale la maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione del regolamento, «offre in sede politica la garanzia di una più meditata formulazione delle norme e della partecipazione al loro processo formativo anche delle minoranze consiliari»⁷⁹. In questo senso, si sono in gran parte riprese le analoghe riflessioni in riferimento all'art. 64, co. 1, Cost. per l'approvazione dei regolamenti delle Camere, basate essenzialmente sui lavori dell'Assemblea Costituente e sul pensiero di Mortati, che individuò nella maggioranza assoluta la soglia per un'importante convergenza delle opposizioni sulle modifiche al regolamento promosse da una maggioranza di per sé non in grado di raggiungere tale *quorum*⁸⁰.

I Consigli regionali approvarono i regolamenti interni e sopperirono alla carenza di esperienza, mutuando in gran parte la disciplina consolidata in Parlamento e distinguendo la materia nelle due parti fondamentali relative all'organizzazione e al funzionamento, alla stregua dei regolamenti parlamentari dell'epoca. Nella parte dedicata all'organizzazione, era disciplinata la composizione degli organi interni (composizione, modalità di elezione, durata in carica, attribuzioni del presidente del Consiglio e dell'Ufficio di Presidenza, dei gruppi e delle commissioni), mentre in quella dedicata al funzionamento erano contenute le norme relative alla procedura di svolgimento delle sedute, alla discussione, alla votazione, alla presentazione di mozioni, interrogazioni, interpellanze, all'*iter* formativo delle leggi, alla programmazione dei lavori e così via.

⁷⁸ Anche la Corte cost., sent. n. 288/1987, cons. in dir., § 4, ha riconosciuto che l'*iter* formativo del regolamento consiliare è rinforzato dalla maggioranza «prescritta a tutela delle minoranze».

⁷⁹ T. MARTINES, *I regolamenti dei Consigli regionali*, in id., *Opere*, Milano, Giuffrè, 2000, II, 492 (già in *Studi per L. Campagna*, Milano, Giuffrè, 1980, II, 117 ss.).

⁸⁰ V. *supra* par. 1.1

I primi passi delle Regioni ordinarie furono accompagnati da leggi, prassi e decisioni della Corte costituzionale attestate su una certa tendenza centralista, segnata dal mantenimento di una posizione di sovraordinazione gerarchica dello Stato e su una parallela limitazione dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria delle Regioni. L'art. 17 della legge n. 281/1970 conferì la delega al governo per il passaggio delle funzioni amministrative (e del personale) statali alle Regioni⁸¹, in base alla quale furono emanati nel gennaio 1972 una serie di decreti delegati, caratterizzati però da un trasferimento limitato e parziale⁸². In nome dell'interesse nazionale lo Stato esclude diverse funzioni nell'ambito delle materie che la Costituzione attribuiva alla competenza delle Regioni, limitando di conseguenza il raggio d'azione dei legislatori regionali, e tale *modus operandi* fu avallato dalla Corte costituzionale, che respinse i ricorsi sollevati dalle Regioni nei confronti dei decreti delegati (sentt. nn. 138 e 142 del 1972).

Inoltre a questo ritaglio delle materie si affiancò la prassi incisiva e invasiva del Parlamento nella competenza legislativa delle Regioni. Ai sensi del vecchio art. 117, co. 1, Cost. le Regioni ordinarie, a differenza di quelle speciali che godevano anche di potestà legislativa esclusiva, potevano legiferare in determinate materie secondo i principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato e nel rispetto dei limiti dell'interesse nazionale e di quello

⁸¹ Come previsto dal secondo comma della VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione e il terzo comma della VIII. Sul problema del trasferimento delle funzioni, v. F. BASSANINI, V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale (2. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale: note e pareri)*, Milano, Giuffrè, 1971.

⁸² Si vedano i dd.PP.RR. n. 1 (trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale), n. 2 (trasferimento in materia di acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato), n. 3 (in materia di assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali), n. 4 (assistenza sanitaria ed ospedaliera), n. 5 (tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e parti lacuali), n. 6 (turismo ed industria alberghiera), n. 7 (fiere e mercati), n. 8 (urbanistica e viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale), n. 9 (beneficenza pubblica), n. 10 (istruzione artigiana e professionale), n. 11 (agricoltura, foreste, caccia e pesca nelle acque interne) del 1972. Successivamente il Parlamento approvò un'altra legge delega (l. n. 382/1975), in base alla quale furono emanati nel luglio 1977 i dd.PP.RR. n. 616 (che completò il trasferimento delle funzioni amministrative previste dai decreti precedenti) e nn. 617 e 618 (per la soppressione di uffici centrali e periferici della amministrazione statale e lo scioglimento di alcuni enti pubblici).

delle altre Regioni (es. ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione, circoscrizioni comunali, polizia locale urbana e rurale). Tuttavia, il Parlamento era solito approvare nelle materie di competenza ripartita leggi formalmente di cornice, ma sostanzialmente di dettaglio, il che sminuiva e comprimeva l'esercizio del potere legislativo regionale e snaturava il rapporto tra la legge statale e quella regionale, determinando di fatto la superiorità gerarchica della prima sulla seconda⁸³. Lo Stato si rifaceva ancora alla tutela dell'interesse nazionale e la Corte costituzionale non dichiarò l'illegittimità di tali leggi, ammettendo che «in considerazione della rilevanza che ... può assumere l'interesse nazionale, lo Stato possa legittimamente adottare una disciplina legislativa di dettaglio pur nell'ambito di materie attribuite in via generale alla competenza regionale»⁸⁴. In altri termini la competenza era declinata in base all'*interesse nazionale* nella singola materia, così quella che sarebbe dovuta essere *legislazione di principio* diventava *disciplina di dettaglio*: si potrebbe dire che lo Stato non si limitasse a fissare la "cornice", ma dipingesse anche la "tela".

Il quadro fortemente restrittivo dell'autonomia regionale era completato da altri tasselli, come la funzione statale di indirizzo e coordinamento attribuita con legge ordinaria in relazione a esigenze di carattere unitario, il rigido e intricato sistema dei controlli di legittimità e di merito sulle leggi e sugli atti amministrativi, la limitata autonomia tributaria delle Regioni, cui era riconosciuto solo l'ammontare del gettito di alcune imposte statali e il potere di modificare l'aliquota di altre di scarsa importanza dal punto di vista quantitativo, la prassi dello Stato di istituire

⁸³ Sul punto, tra i tanti, L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in Foro amm., 1971, III, 3 ss.; V. ITALIA, *Problemi di diritto regionale: saggi sulla potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 1976; R. TOSI, *Principi fondamentali e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova, Cedam, 1987, spec. 89 ss.; A. ANZON, *Legge cornice*, in Enc. giur., Roma, Treccani, 1990, XVIII, 1 ss.; A. PIZZORUSSO, *Legge cornice*, in Enc. dir., Milano, Giuffrè, 1997, Agg.I, 745 ss.

⁸⁴ Corte cost., sent. n. 177/1988. Per rassegne di giurisprudenza costituzionale dagli anni '70 agli anni '90, F. BASSANINI, *Tendenze della recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulle Regioni di diritto comune (1974-76)*, in Giur. cost., 1976, 2260; S. BARTOLE, L. VANDELLI (cur.), *Le Regioni nella giurisprudenza: Corte costituzionale, giurisdizione ordinaria, giurisdizioni speciali*, Bologna, Il Mulino, 1980; S. BARTOLE, M. SCUDIERO, A. LOIODICE, *Regioni e Corte costituzionale: l'esperienza degli ultimi 15 anni*, Milano, Angeli, 1988.

fondi settoriali di finanziamento delle Regioni a destinazione vincolata con conseguente ridimensionamento della libertà di spesa delle stesse.

Il bilancio dei primi due decenni di esperienza regionale non corrispose alla potenziale portata innovativa di quanto previsto in Costituzione e l'art. 5 Cost., che individua «nell'autonomia la regola e nell'unità l'eccezione», fu piegato dalle «istanze centrali» per la «soddisfazione delle esigenze unitarie»⁸⁵.

A partire dalla metà degli anni ottanta, l'esigenza di riorganizzazione della Repubblica, volta anche a dare nuovo slancio all'ente Regione, assunse un rilievo sempre maggiore nel dibattito politico, dimostrato dall'istituzione di due commissioni parlamentari per le riforme istituzionali (la commissione Bozzi del 1983 e la commissione De Mita-Iotti nel 1992) e di un comitato di studio sulle riforme (comitato Speroni del 1994), che non portarono però a risultati significativi anche a causa della fine anticipata delle rispettive legislature. Nel corso della XIII legislatura, sempre in un'ottica di revisione organica della parte II della Costituzione, fu istituita con legge costituzionale n. 1 del 1997 la commissione bicamerale per le riforme costituzionali (commissione D'Alema), la quale presentò un ampio progetto che interveniva sulla forma di Stato e di governo, sul bicameralismo, sul sistema delle garanzie, prevedendo anche ampie modifiche del Titolo V in ordine all'autonomia regionale. Il progetto della commissione rimase sulla carta, dato che il procedimento di revisione costituzionale (che la stessa legge istitutiva configurava in deroga rispetto all'art. 138 Cost.) non ebbe esito positivo in Parlamento a causa delle difficoltà incontrate dalle forze politiche nel raggiungere un accordo su un disegno riformatore così vasto. Tuttavia, è soprattutto nei lavori di tale commissione che affondano le radici le riforme costituzionali degli anni successivi.

⁸⁵ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in id. *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 67 ss. (spec. 81-82). Sull'esperienza regionale in Italia fino alla metà degli anni novanta, P. CAVALERI, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: lezioni di diritto regionale*, Padova, Cedam, 1997, 29 ss.; F. CUOCOLO, *Vent'anni di autonomia regionale fra concentrazione e decentramento*, in *Quad. reg.*, 1990, 3 ss.; oltre ai diversi manuali di diritto regionale, tra cui *ex pluribus*; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1991; E. SPAGNA MUSSO, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1992, 5 ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002, 6 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, 25 ss.

Intanto nello stesso periodo il Parlamento e il Governo intervennero sul terreno della legislazione ordinaria, approvando nel biennio 1997-98 un “pacchetto” di riforma della pubblica amministrazione, costituito da una serie di leggi ordinarie, in parte di delega (a partire dalla l. n. 59/1997)⁸⁶, e di decreti legislativi (in particolare, d.lgs. n. 112/1998 per il conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali). La *ratio* della riforma legislativa (cd. del federalismo amministrativo a Costituzione invariata) era potenziare le funzioni amministrative di Regioni, province e comuni, prevedendo che esse fossero attribuite agli enti locali e alle Regioni secondo il principio di sussidiarietà, salvo quelle riservate espressamente dalla legge allo Stato.

Nella seconda metà della XIII legislatura il dibattito politico e dottrinale si trasferì sul terreno della revisione costituzionale⁸⁷. Grazie anche al recupero di gran parte del progetto elaborato nel 1997 dalla commissione D’Alema, la Costituzione fu modificata in due tappe principali: la legge costituzionale n. 1 del 1999, concernente l’autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie (connessa alla quale si aggiungerà la legge costituzionale n. 2 del 2001 per le Regioni speciali), e la legge costituzionale n. 3 del 2001, in materia di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria delle Regioni, entrata in vigore dopo l’esito positivo del referendum confermativo del 7 ottobre 2001⁸⁸.

⁸⁶ Cd. “Bassanini uno”, dal ministro principale ideatore ed artefice. Oltre alla legge n. 59/1997, v. anche ll. nn. 127/1997, 128/1998, 340/2000; G. PASTORI, *Trasformazione del centro e ordinamento regionale*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 675 ss.; F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, 934 ss.

⁸⁷ Secondo F. PIZZETTI, *Relazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (cur.), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno – Roma, 9.1.2001*, Milano, Giuffrè, 2001, 27-28, «il processo riformatore fondato essenzialmente sulla l. n. 59 del 1997 ... non ha affatto bisogno di una riforma costituzionale che, quasi come una sanatoria a posteriori, lo renda “costituzionalmente legittimo”», ma «proprio per il contesto di fondo nel quale questo processo ha inteso collocarsi, quello cioè di una riforma in senso materialmente costituzionale del sistema della pubblica amministrazione ... ha bisogno di una “stabilizzazione costituzionale”, tale da garantire la coincidenza tra forma e sostanza e la coerenza (e quindi la stabilità) dell’intero sistema».

⁸⁸ Nella XIV legislatura il Parlamento, o meglio le forze politiche di maggioranza (di diverso colore politico rispetto a quella che aveva approvato per pochi voti la legge di revisione nel 2001 al termine della legislatura precedente) tentò di riformare ulteriormente la Costituzione con una sorta di controriforma (cd. riforma della riforma). La legge costituzionale approvata nel 2005 trasformava la seconda camera, definiva come esclusiva la competenza regionale e ne

2.7 La riforma del Titolo V della Costituzione

La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha come proprio caposaldo la valorizzazione e l'ampliamento dell'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie. Ai sensi del novellato art. 123, co. 2, Cost., lo statuto è approvato e modificato con «legge» regionale approvata con due deliberazioni successive a maggioranza assoluta a intervallo non minore di due mesi. Dalla (non meglio precisata) pubblicazione nel Bollettino ufficiale decorre un termine di trenta giorni entro cui il Governo può sollevare questione di legittimità costituzionale, unica forma di controllo statale nei confronti dello statuto. Qualora entro tre mesi dalla pubblicazione ne faccia richiesta una frazione del corpo elettorale (un cinquantesimo degli elettori della Regione) o una minoranza consiliare (un quinto dei consiglieri)⁸⁹, lo statuto è sottoposto a referendum approvativo, la cui validità non è subordinata alla partecipazione della maggioranza del corpo elettorale regionale. Infine la legge è promulgata dal presidente della Giunta e pubblicata sul Bollettino regionale al fine dell'entrata in vigore⁹⁰.

enumerava alcune materie (assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica e programmi di insegnamento, polizia amministrativa regionale e locale), reintroduceva il limite dell'interesse nazionale e modificava la struttura e la composizione della Corte costituzionale. La legge fu approvata con la sola maggioranza assoluta e, sottoposta a referendum, fu respinta dalla maggioranza del corpo elettorale recatosi alle urne il 25-26 giugno 2006.

⁸⁹ In senso critico sulla scelta del legislatore di revisione di non comprendere nell'elenco anche gli enti locali, F. PIZZETTI, A. POGGI, *Il sistema «instabile» delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2007, 80.

⁹⁰ Il nuovo procedimento si divide in una fase necessaria (doppia deliberazione consiliare) e in una eventuale (referendum e/o impugnazione), ispirato all'art. 138 Cost. (come rilevato anche da Corte cost., sent. n. 304/2002). Le analogie risiedono nella doppia deliberazione, nei tempi di riflessione, nella richiesta di una maggioranza speciale, nel referendum eventuale senza *quorum* strutturale. Tuttavia, mentre per la prima deliberazione per la formazione della legge costituzionale è sufficiente la maggioranza semplice, per entrambe le deliberazioni statutarie è richiesta quella assoluta, il che si avvicina più all'*iter* previsto per l'adozione degli statuti comunali e provinciali (cfr. art. 6 d.lgs. n. 267/2000). Inoltre, l'art. 123, co. 2, non prefigura una maggioranza tale da impedire l'indizione del referendum. A. RUGGERI, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del '99*, in A. FERRARA (cur.), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, Giuffrè, 2001, 173, e id., *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, Giappichelli, 2001, 186, ritiene che la procedura «paracostituzionale» per l'adozione degli statuti sia più aggravata di quella prevista per le leggi

All'indomani della riforma, la sommaria formulazione dell'art. 123 Cost. e il problematico coordinamento tra le sue varie parti furono risolte dalla Corte costituzionale, che sulla base di argomenti testuali e sistematici ha chiarito che i termini per l'impugnazione governativa e per la richiesta referendaria decorrono entrambi dalla pubblicazione notiziale⁹¹. Laddove all'impugnazione si affianchi la richiesta di referendum, la precedenza spetta al giudizio della Corte, mentre la valutazione del corpo elettorale regionale potrà intervenire solo successivamente. Solo una volta decorsi i termini ovvero che lo statuto sia stato salvato dalla Corte costituzionale e/o approvato con referendum, lo stesso potrà essere promulgato e pubblicato ai fini della sua entrata in vigore.

Secondo la versione originaria dell'art. 123, co. 1, Cost., lo statuto regionale doveva essere in «armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica»⁹². Da un lato, il problema che si pone(va) all'interprete era individuare nell'*armonia* con la Costituzione un limite diverso dal *rispetto*

costituzionali, tanto da dubitare della legittimità della l. cost. n. 1/1999. Secondo R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Reg.*, 2000, 527 ss., l'art. 123 tende a un uso plebiscitario del referendum. Per A. FERRARA, *Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, in *federalismi.it*, 13/2012, 4, l'art. 123 «dà alla comunità regionale una garanzia democratica persino più grande di quella offerta dall'articolo 138 Cost.».

⁹¹ Il sindacato di legittimità dello statuto è quindi di tipo preventivo, volto a «impedire che eventuali vizi di legittimità ... si riversino a cascata sull'attività legislativa e amministrativa della Regione, per le parti in cui queste siano destinate a trovare nello statuto medesimo il proprio fondamento esclusivo o concorrente» (Corte cost., sent. n. 304/2002, in *Giur. cost.*, 2002, 4, 2345 ss.; cfr. sentt. nn. 306/2002, 49/2003, 469/2005 e 12/2006), su cui S. MANGIAMELLI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2002, 2358 ss.; A. CARDONE, *Il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali. Le lacune del legislatore e la supplenza della Corte costituzionale*, in *Ist. Fed.*, 2002, 655 ss. Sulla tesi, isolata e respinta dalla Corte costituzionale (sent. n. 469/2005), della doppia natura preventiva e successiva del giudizio di costituzionalità sugli statuti, basata sulla ricostruzione dello statuto come legge regionale, v. A. FERRARA, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria. Il procedimento di formazione e revisione*, in www.issirfa.it, 10 ss.

⁹² Negli ordinamenti caratterizzati dal decentramento territoriale le Costituzioni circoscrivono entro determinati limiti l'autonomia costituzionale o statutaria dei *Länder* (Germania, Austria), delle Regioni (Italia, Belgio), delle comunità autonome (Spagna). Ad es., in Germania l'«ordinamento costituzionale» dei *Länder* deve essere «conforme ai principi dello stato di diritto repubblicano, democratico e sociale» (art. 28 Legge fond.), su cui G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, A. TORRE (cur.), *Codice delle Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2009, spec. 264. La formula utilizzata dall'art. 123, co. 1, Cost. è «sibillina» per V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, II, 107; «concettualmente ambigua e fuorviante» e «tecnicamente non ineccepibile» per T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1984, 145.

di ogni sua disposizione, a meno di ritenere che l'espressione fosse priva di significato proprio; dall'altro la dottrina si impegnò a delimitare i confini dell'armonia con le leggi della Repubblica, limite a prima vista ancor più rigido di quello previsto per le leggi regionali, vincolate solo al rispetto delle leggi-cornice⁹³. In seguito alla riforma del 1999 è stato eliminato il riferimento all'armonia con le leggi della Repubblica, ma il mutato quadro costituzionale, caratterizzato dal generale ampliamento dell'autonomia statutaria, ha rinnovato il dibattito in merito all'esatta portata del vincolo dell'«armonia» con la Costituzione⁹⁴. La Corte costituzionale, a partire dalla

⁹³ Secondo parte della dottrina, il limite riguardava solo le leggi statali in materie di organizzazione regionale espressamente riservate dalla Costituzione, come l'autonomia finanziaria *ex art. 119 Cost.* o il sistema di elezione *ex art. 122* (CRISAFULLI, VIRGA, BASSANINI, BARILE). Altri Autori ritenevano che lo statuto avrebbe dovuto riprodurre le soluzioni legislative adottate a livello statale, come per le leggi di spesa e la copertura finanziaria (SORRENTINO); che l'espressione facesse riferimento solo ai principi generali dell'ordinamento giuridico considerato nel suo complesso o a quelli stabiliti con apposite leggi-cornice (PALADIN); che l'espressione fosse legata ai poteri valutativi del Parlamento nell'*iter* formativo della legge approvativa dello statuto (DE SIERVO). Vi fu anche chi sostenne la tesi, rimasta isolata in dottrina, della subordinazione dello statuto alla generalità delle leggi statali, ridotto così a mero regolamento di esecuzione (ZANOBINI). Il riferimento all'armonia con le leggi della Repubblica rendeva impossibile un'interpretazione soddisfacente della complessiva espressione (U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA (cur.), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, cit., 99) e, di fronte a questa «babele di interpretazioni» (T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2000, 157), la Corte costituzionale, dopo una prima pronuncia interlocutoria (sent. n. 39/1971), affermò che l'armonia comprendesse sia la *subordinazione* alle leggi ordinarie espressamente richiamate dalla Costituzione sia la *conformità* ai principi «di grado costituzionale e di grado legislativo» nelle materie incidenti sull'organizzazione interna della Regione o su altre ad esse connesse (sent. n. 40/1972), con una sorta di equiparazione tra i limiti della potestà statutaria e quelli della competenza legislativa ripartita (così P. BARILE, *Corte costituzionale e Regioni a statuto ordinario*, in AA.VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Ed. Com., 1973, 65 ss., spec. 86; *contra* F. BASSANINI, *L'autonomia statutaria delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale: una battaglia di retroguardia*, in *Giur. cost.*, 1972, 857 ss.).

⁹⁴ La tesi della coincidenza tra armonia e rispetto della Costituzione (minoritaria in passato, ma autorevolmente sostenuta da A. D'ATENA, *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, in *Dir. soc.*, 1984, 221), non è apparsa più attuale, dato che l'«armonia con la Costituzione» è stato inserito nel novellato art. 119, co. 2, Cost. e vale come limite anche per le leggi statutarie delle Regioni speciali ai sensi della l. cost. n. 2/2001; si tratta quindi di una scelta «consapevole ed intenzionale» del legislatore di revisione, che ha fatto invece espresso riferimento al rispetto della Costituzione nell'art. 117, co. 1 (R. TARCHI, D. BESSI, *Art. 123*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, III, 2467). Secondo l'orientamento in passato prevalente, l'armonia implicava che lo statuto si ispirasse al modello organizzativo dettato dalla Costituzione per lo Stato-persona (F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1971, 441), ma anche questa tesi è oggi indebolita dalle

sentenza n. 304 del 2002, ha imposto una lettura sempre più rigorosa del limite dell'armonia con la Costituzione, che non depotenzia bensì rinsalda l'esigenza non solo del «puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione» – dal momento che un eventuale contrasto non genera armonia – ma anche dello «spirito», ossia di quei principi non esplicitati e deducibili in via interpretativa⁹⁵. Tale orientamento è stato ribadito in alcune pronunce successive (sentt. nn. 306/2002, 196/2003, 2/2004, 372/2004, 378/2004 e 379/2004), ma se in un primo momento la Corte non ha fatto alcun cenno al rispetto di norme o principi deducibili dalle leggi statali – lasciando intendere che il limite riguardasse solo quanto ricavabile dalla Costituzione –, nella sentenza n. 12 del 2006 si riferisce al rispetto del «sistema costituzionale complessivo», che si articola nei principi contenuti nelle singole norme della Carta e in quelli che si ricavano dalle leggi statali

materie statutarie «forma di governo» e «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento». Peraltro la Corte costituzionale ha negato che l'armonia valga come estensione delle soluzioni fatte proprie dallo Stato, a meno di «comprimere indebitamente la potestà statutaria» (sent. n. 313/2003). In dottrina si è allora variamente sostenuto che il limite dell'armonia sia meno intenso del rispetto e riguardi solo i principi generali dell'ordinamento costituzionale (S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Reg.*, 2000, 574 ss.), il nucleo duro dei principi supremi della Costituzione (M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, 171), i principi desumibili in via implicita (A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione»*, e *i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le reg.*, 2001, 453 ss.); ovvero che il limite rappresenti invece un *quid pluris* rispetto alla conformità alla Costituzione, che richiede l'inserimento armonico dello statuto nell'ordinamento complessivo, da valutare dopo aver accertato il rispetto delle singole disposizioni costituzionali (U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali*, cit., 99).

⁹⁵ Corte cost., sent. n. 304/2002, cons. in dir., § 5. Parte della dottrina ha sottolineato «il carattere evanescente del riferimento allo “spirito della Costituzione” ... il quale potrebbe significare tutto e niente e rischiare quindi di scivolare pericolosamente su valutazioni di merito non spettanti alla Corte». Gli stessi risultati «sarebbero ugualmente discesi dall'obbligo dello statuto di conformarsi alla Costituzione, che implica naturalmente e senza necessità di ulteriori richiami, l'obbligo di rispettare i principi costituzionali intangibili». Così R. ROMBOLI, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (cur.), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003, 227 ss. (spec. 245 ss.). Secondo A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri*, cit., 191, la lettura data dalla Corte, ha il vantaggio di rendere «meno incerto e scivoloso il riscontro dell'eventuale superamento del limite», ma «appare inadeguata a rendere un buon servizio alla causa» delle Regioni, tanto da aver consentito un notevole contenimento dei margini di autonomia in ordine alla forma di governo.

di diretta attuazione⁹⁶. In conclusione, la definizione concreta del limite dell'armonia con la Costituzione è giurisprudenziale e vivente, presentando un largo margine di flessibilità e fungendo da clausola di chiusura lasciata alla discrezionalità ermeneutica dei giudici costituzionali⁹⁷.

In ordine ai contenuti, il novellato art. 123, co. 1, Cost. riserva agli statuti il referendum su leggi e provvedimenti amministrativi regionali, l'iniziativa legislativa e la pubblicazione di leggi e regolamenti, materie alle quali si aggiungono la «forma di governo» e i «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», in luogo della formula originaria «norme relative all'organizzazione interna della Regione»⁹⁸. La materia statutaria è

⁹⁶ Riproponendo di fatto una delle interpretazioni del vecchio limite dell'«armonia con le leggi della Repubblica», con una sorta di reviviscenza di quest'ultimo. La tendenza a dilatare l'armonia con la Costituzione, fino a giungere a una reintroduzione per via giurisprudenziale del limite eliminato dalla riforma del 1999, sembra aver trovato conferma nella sent. n. 198/2012. In quel caso il collegio si è pronunciato su una serie di censure sollevate da alcune Regioni nei confronti dell'art. 14 d.l. n. 138/2011, conv. con l. n. 148/2011, che ha fissato i criteri per la determinazione del numero dei consiglieri e dei membri delle Giunte (cfr. sentt. nn. 3/2006 e 188/2011 su determinazione del numero dei consiglieri riservata allo statuto). La Corte ha escluso che la fissazione da parte dello Stato del numero massimo di consiglieri e assessori rispetto al numero di abitanti della Regione sia lesiva dell'autonomia statutaria in materia di forma di governo (fatta eccezione per gli statuti speciali, che non possono subire interventi limitativi con atto con forza di legge) per il diritto a essere egualmente rappresentati *ex artt.* 3 (principio di eguaglianza), 48 (elettorato passivo) e 51 Cost. (accesso ai pubblici uffici). Il collegio ha fatto leva sul vincolo dell'armonia con la Costituzione che, come autorevolmente sostenuto, è stato utilizzato come titolo di competenza a vantaggio di una fonte statale primaria, che vincola e comprime la potestà statutaria delle Regioni ordinarie (M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in *Giur. it.*, 5/2013, 1014 ss.)

⁹⁷ In questo senso, A. SPADARO, *Ancora sul limite dell'«armonia con la Costituzione»: un vincolo forte (di fatto, giurisprudenziale) da contenere secondo criteri oggettivi (testuali)*, in www.archivio.rivistaaic.it.

⁹⁸ In passato sorsero alcune difficoltà nella determinazione dei confini dell'«organizzazione interna della Regione» rispetto alla competenza legislativa concorrente in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione» di cui al vecchio art. 117, co. 1, Cost. Alcuni autori ritenevano che l'organizzazione degli uffici e lo stato giuridico ed economico del personale fossero materie interamente sottratte alla potestà statutaria e attribuite alla legge-cornice e a quella regionale di dettaglio (PALADIN, SORRENTINO). Secondo un altro orientamento, la competenza legislativa statale e regionale era residuale rispetto alla disciplina statutaria (DE SIERVO). Prevalse infine una tesi intermedia, secondo la quale lo statuto era competente a fissare i principi della materia, mentre la legge regionale era competente per la disciplina di dettaglio (BARTHOLINI, BASSANINI, D'ATENA). Tale posizione, seguita dalla generalità delle Regioni, lasciava irrisolto il problematico rapporto tra lo statuto e la legge statale. Il novellato art. 117 Cost. non enumera più l'ordinamento degli uffici tra le materie di competenza ripartita, ricadendo oggi in quella residuale, per cui si è discusso piuttosto sul possibile riparto tra lo statuto e la legge regionale (cfr. Corte cost., sentt. n. 274/2003, nn. 2 e 380/2004, n. 233/2006).

stata successivamente ampliata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, per cui lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali (art. 123, ult. co., Cost.)⁹⁹.

I commenti della dottrina sulla portata dei nuovi contenuti non sono unanimi e vi è chi ha rilevato una sostanziale continuità rispetto al passato¹⁰⁰.

Il riferimento ai *principi fondamentali* di organizzazione e funzionamento e non più alle *norme* sull'organizzazione interna sembra comportare a prima vista una riduzione, più che un'espansione, della potestà statutaria, facendo sì che il rapporto tra statuto e legge regionale sia analogo a quello tra legge statale e legge regionale nelle materie di competenza ripartita, come se l'art. 123 avesse istituito una riserva per il dettaglio alle fonti inferiori¹⁰¹. Tuttavia, alla luce della *ratio* di ampliamento e rafforzamento della potestà statutaria, all'indomani della riforma parte della dottrina, poco propensa ad ancorarsi alla lettera della disposizione, non ha ravvisato nel riferimento ai principi alcuna *diminutio* del raggio di azione dello statuto, che anzi può disciplinare nel dettaglio ogni aspetto della vita dell'organizzazione amministrativa regionale¹⁰².

⁹⁹ In genere gli statuti prevedono l'emanazione da parte del CAL di pareri facoltativi o obbligatori su determinate leggi o regolamenti. È esclusa l'attribuzione di poteri decisionali, il che introdurrebbe una forma surrettizia di bicameralismo non in «armonia» con l'art. 121, co. 2, Cost. Resta l'ambiguità del *nomen* «Consiglio», tradizionalmente legato a organi decisionali, per uno al quale sono attribuite funzioni consultive. V. *ex pluribus* M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o consiglio?*, in *Ist. Fed.*, 2001, 1, 217 ss.; M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il consiglio delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2012, 7 ss.

¹⁰⁰ E la «perdurante sommaria descrizione delle materie» (U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali*, cit., 98). Secondo A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in id. (cur.), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008, 55, la l. cost. n. 1/1999 «dal punto di vista dell'oggetto, si è mossa in linea di piena continuità con la tradizione pregressa». Adesivamente, A. RUGGERI, *Introduzione*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (cur.), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, 12.

¹⁰¹ G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (cur.), *op. cit.*, 64. Secondo A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, 2000, 599 ss., spec. 615, il nuovo testo evoca «una sorta di riparto verticale di competenza tra lo statuto e la legge regionale». Per una nozione ristretta dei principi fondamentali, G.C. DE MARTIN, *I principi dell'organizzazione e del funzionamento della amministrazione regionale*, in A. FERRARA (cur.), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, cit., 37.

¹⁰² R. TARCHI, D. BESSI, *op. cit.*, 2454, secondo i quali i nuovi statuti, con l'avallo della Corte costituzionale, sarebbero andati in questa direzione, presentando disposizioni di

Risalta poi l'inserimento tra le materie statutarie della «forma di governo», nozione in origine sconosciuta alla nostra Costituzione ed elaborata dalla dottrina a fini classificatori¹⁰³. L'elemento di novità è allora da ricercare non tanto nell'utilizzo di una formula diversa rispetto al passato, quanto nei limiti previsti e nell'eventuale riduzione dell'area coperta dalle disposizioni inderogabili, sino al punto di consentire allo statuto di abbandonare il modello disegnato dalla Carta (art. 122, ult. co., Cost.)¹⁰⁴. La riforma ha distinto tra una forma di governo transitoria sino all'entrata in vigore dei nuovi statuti e delle leggi elettorali e una suggerita alle Regioni in sede di approvazione degli statuti (cd. a regime), individuando alcune disposizioni costituzionali inderogabili in ordine agli organi (artt. 121, co. 1, e 123, ult. co., Cost.), ai loro ruoli e competenze (art. 121, co. 2, 3, 4), al rapporto di fiducia tra Consiglio e presidente della Giunta (art. 126, co. 2)¹⁰⁵.

principio sull'azione amministrativa regionale e sull'organizzazione dell'amministrazione, ma anche norme di dettaglio sulla programmazione, sul personale, sul ruolo dei dirigenti, sulle agenzie, sull'organizzazione degli uffici e così via. Addirittura, in virtù della sua ampiezza semantica, la locuzione è considerata una clausola onnicomprensiva in grado di aprire a nuove e ulteriori competenze (A. SPADARO, *I contenuti degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in Pol. dir., 2/2001, 292 ss.).

¹⁰³ Nell'accezione tradizionale è intesa come l'assetto delle relazioni tra gli organi titolari della funzione di indirizzo politico e di governo (L. ELIA, *Governo (forme di)*, in Enc. dir., Milano, Giuffrè, 1970, XIX, 634 ss.; C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, 5 ss.; M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in Giur. cost., 1973, 214 ss.; G.U. RESCIGNO, *Forme di stato e forme di governo*, in Enc. giur., Roma, Treccani, 1989, XVI, 1 ss.; in particolare sulla forma di governo regionale, G. PITRUZZELLA, *Forme di Stato e forme di governo (II Forma di governo regionale)*, in Enc. giur., Roma, Treccani, 1989, XVI, 1 ss.). Non mancano letture estensive che comprendono anche le finalità della Regione e i diritti e doveri dei cittadini (su tutti, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 138). Già prima della riforma del 1999 era pacifico in dottrina che l'«organizzazione interna» fosse comprensiva dell'assetto e dei rapporti tra gli organi supremi regionali (anzi secondo G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Eges, 1984, 242, allo statuto spettava «essenzialmente la disciplina della forma di governo regionale»), anche se le scelte fondamentali sulla forma di governo furono operate dalla Costituzione e dal legislatore di attuazione con la legge elettorale (ll. nn. 108/1968 e 43/1995). In breve, il Presidente e i membri della Giunta, organo esecutivo della Regione (art. 121, co. 3), erano eletti dal – e all'interno del – Consiglio (art. 122, co. 5), che esercitava sia la potestà legislativa sia quella regolamentare (art. 121, co. 2); oltre alla funzione di rappresentare la Regione, al presidente era attribuita la direzione politica della Giunta (art. 121, co. 4).

¹⁰⁴ Sulla forma di governo regionale, *amplius* par. 2.8.

¹⁰⁵ Peraltro, il novellato art. 122, co. 1, Cost., sostituito dall'art. 2 l. cost. n. 1/1999, prevede che la legge regionale disciplini, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge statale, il sistema di elezione, l'ineleggibilità e l'incompatibilità dei consiglieri, del

Per quanto riguarda le altre materie statutarie di cui all'art. 123 Cost., è pacifico che lo statuto non possa esimersi dall'individuare i soggetti e gli organi cui è riconosciuto il potere di iniziativa legislativa, novero già abbastanza ampio in passato, potendo altresì fissare peculiari modalità di esercizio dell'iniziativa¹⁰⁶. Quanto alla pubblicazione degli atti normativi regionali, la maggior parte degli statuti prevede un termine decorrente dalla promulgazione¹⁰⁷ e la *vacatio legis*. Dato che l'art. 123 riserva allo statuto la disciplina della fase di apertura (iniziativa) e di chiusura (pubblicazione) della procedura, allo stesso spetta disciplinare anche i passaggi intermedi, trattandosi di elementi tra loro dipendenti, quanto meno con riferimento ai profili apicali e salvi rinvii ad altre fonti regionali, in particolare al regolamento consiliare¹⁰⁸. Per quanto concerne i tipi di referendum su leggi e provvedimenti amministrativi, i nuovi statuti confermano la linea percorsa

presidente della Giunta e dei membri della stessa. Ai sensi dell'originario art. 122, co. 1, Cost., la disciplina del sistema elettorale dei Consigli delle Regioni ordinarie (oltre al numero e ai casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri) era di esclusiva competenza statale. In virtù della stretta relazione intercorrente tra sistema elettorale e forma di governo, si registra una «strana asimmetria» nella novellata disposizione, per cui il primo è demandato non già allo statuto, bensì alla competenza legislativa concorrente, pur ricoprendo un peso decisivo sull'opzione per una determinata forma di governo (A. BARBERA, *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, Giuffrè, 2001, 15; sul punto anche S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Reg.*, 2000, 563 ss.; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Reg.*, 2000, 501 ss.). Secondo la Corte costituzionale, non si può disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie in nome della competenza in tema di forma di governo e «anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale ... sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale» (Corte cost., sent. n. 2/2004, Cons. in dir., § 8).

¹⁰⁶ Sull'iniziativa legislativa e in generale sul procedimento legislativo *infra* par. 4.3.

¹⁰⁷ Così da evitare i ritardi delle passate legislature. Non oltre 20 giorni dalla promulgazione (art. 43 ST. Toscana), entro 10 (art. 41 ST. Calabria, art. 47 ST. Piemonte, art. 53 ST. Puglia, art. 38 ST. Umbria, art. 24 ST. Veneto), entro 5 (art. 55 ST. Emilia-R., art. 37 ST. Lombardia). Non fissano un termine gli statuti di Abruzzo, Liguria, Marche e Lazio.

¹⁰⁸ La competenza dello statuto a disciplinare l'*iter legis* può far leva anche sui «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», come espressamente affermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 12/2006, cons. in dir., § 7). Sulle implicazioni tra sistema delle fonti e forma di governo, A. PIZZORUSSO, *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in *Quad. cost.*, 1986, 217 ss.

in passato, nonostante la dottrina avesse invitato le Regioni a un maggior *favor* nei confronti dell'istituto¹⁰⁹.

Tutti gli statuti approvati dopo la riforma del Titolo V, seppur con diversa enfasi, hanno previsto un catalogo di diritti, principi e finalità ad ispirare l'attività regionale (principio di uguaglianza, pari opportunità tra uomini e donne, perseguimento della pace, tutela della salute, dell'ambiente, del lavoro e così via)¹¹⁰. La Corte costituzionale con la triade di sentenze nn.

¹⁰⁹ In passato, le aspettative della dottrina quanto alle tipologie di consultazione popolare astrattamente prevedibili a livello regionale furono deluse, dato che gli statuti configurarono il referendum abrogativo sulla falsariga dell'art. 75 Cost. e solo in alcuni casi quello consultivo (sul punto M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in A. D'ATENA (cur.), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008, 165 ss.). L'esperienza si dimostrò ancor più deludente, sia perché gli statuti attribuirono al Consiglio regionale il compito di giudicare l'ammissibilità della richiesta referendaria, sia per il limitato peso sociale e politico delle materie di competenza regionale. Anche la giurisprudenza costituzionale si dimostrò piuttosto restrittiva (Corte cost., sentt. nn. 256/1989, 470/1992 e 496/2000, con commenti *ex pluribus* di A. SPADARO, *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, in Quad. cost., 2001, 129 ss.; E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in Le Reg., 2001, 216 ss.; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in Le Reg., 2001, 224 ss.). Su come la ridefinizione dei contenuti operata dalla riforma del Titolo V fosse astrattamente in grado di incidere sui rapporti tra legge e referendum, A. MANGIA, *Il futuro e il passato dei referendum regionali*, in Giur. cost., 2001, 3906 ss.; G. TARLI BARBIERI, *I referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione di cui all'art. 123 Cost.*, in M. CARLI (cur.), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, I, 146 ss. Anche alla luce delle parole della Corte costituzionale (sent. n. 372/2004), le Regioni possono «articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum», quindi resta ferma la possibilità di introdurre altri tipi di referendum, come quello propositivo o sospensivo (cfr. art. 15 ST. Campania; art. 62 ST. Lazio, ma in realtà è un peculiare tipo di referendum consultivo; art. 83 ST. Piemonte; art. 12 ST. Calabria). L'esperienza del referendum abrogativo sul piano nazionale e la difficoltà di raggiungere il *quorum* strutturale hanno suggerito in alcuni casi una disciplina diversa da quella di cui all'art. 75 Cost. (v. art. 75, co. 4, ST. Toscana).

¹¹⁰ Già nel corso della prima stagione statutaria si pose la questione se gli statuti potessero contenere oggetti ulteriori. La dottrina prevalente considerava illegittime le disposizioni programmatiche, dal momento che toccavano materie talvolta nemmeno rientranti nell'ambito delle competenze delle Regioni (SORRENTINO, D'ATENA, RUGGERI). Secondo un altro orientamento, tali disposizioni erano ammesse, ma non vincolanti per l'eccessiva genericità (PALADIN, CRISAFULLI). La tesi minoritaria considerava tali disposizioni legittime e vincolanti nei confronti del legislatore regionale, purché non in contrasto con la Costituzione e con i principi fondamentali della legislazione statale (DE SIERVO). Per una panoramica delle diverse posizioni dottrinali, F. PIZZETTI, *Osservazioni sulle norme di principio degli statuti delle Regioni ordinarie*, in Giur. cost., 1971, 2866 ss. Mentre parte della dottrina continua a escludere la legittimità di ogni contenuto diverso da quello tassativamente indicato, alcuni autori ritengono che, alla luce del mutato quadro costituzionale, non vi siano dubbi sulla legittimità e sul carattere vincolante di tutte le norme statutarie, comprese quelle eccedenti il mero ambito organizzativo. In tal senso, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 124 ss.; per la possibilità per

372, 378 e 379 del 2004 non ha negato l'ammissibilità dei cd. contenuti ulteriori, ma ha escluso il loro carattere prescrittivo, relegandoli nell'alveo politico-culturale, non già normativo¹¹¹.

La riforma costituzionale del 1999 ha inoltre eliminato l'inciso «regolamentari» dal primo periodo dell'articolo 121, co. 2, Cost., per cui ora il «Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi»¹¹². All'indomani della riforma non era chiaro se tale soppressione comportasse l'implicito trasferimento della potestà regolamentare in capo all'organo esecutivo sulla scorta del modello statale (come intesero quelle Giunte che iniziarono subito ad adottare regolamenti) ovvero se il legislatore di revisione avesse semplicemente lasciato carta bianca alle Regioni sul

gli statuti di ampliare lo *standard* di tutela dei diritti previsti dalla Costituzione, v. anche R. BIFULCO, *Nuovi statuti regionali e («nuovi») diritti regionali*, in *Giur. it.*, 2001, II, 1757 ss.; A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, cit., 235 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V: Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, 58. Più in generale sul tema, G. BERTI, G.C. DE MARTIN (cur.), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, Giuffrè, 2003.

¹¹¹ In *Giur. cost.*, 2004, rispettivamente 4022, 4111, 4161 ss. Un accenno di tale orientamento si trova già nella sent. n. 2/2004, in *Giur. cost.*, 2004, 9 ss., con osservazioni di M. OLIVETTI, *Lo «spirito della Costituzione»: un concetto giuridicamente inutile*, 38 ss. L'orientamento è stato poi confermato con sent. n. 365/2007. Le norme programmatiche non hanno efficacia giuridica, non vincolano il legislatore regionale e una legge regionale che pretendesse di dar loro attuazione sarebbe illegittima. Tale posizione è criticata da quella dottrina che attribuisce rilievo giuridico a tutte le proposizioni degli atti normativi, anche se a contenuto enunciativo o proclamatorio, le quali non dovrebbero essere trattate come declamazioni retoriche o meri proclami; così A. ANZON, *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*, in *Giur. cost.*, 2004, 4066; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Le Reg.*, 2005, 37; S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le Reg.*, 2005, 11; F. GHERA, *Lo statuto regionale ordinario come fonte del diritto*, in *Dir. soc.*, 2008, 362); *contra* R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Reg.*, 2005, 16; P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Reg.*, 2005, I, 29. E. CHELI, *Premessa*, in E. CATELANI, E. CHELI (cur.), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, Il Mulino, 2008, 8-9, parla di soluzione di compromesso, in quanto tale «ancora aperta al mutamento ... quando mutano gli equilibri in gioco».

¹¹² Fino ad allora la prassi aveva registrato un utilizzo piuttosto esiguo e marginale della potestà regolamentare da parte dei Consigli regionali, che preferivano approvare leggi già a monte estremamente articolate e dettagliate, sia perché l'*iter* non era più rapido di quello configurato dagli statuti per le leggi sia per la complessa disciplina del controllo preventivo di legittimità, ancor meno favorevole rispetto a quello previsto dalla Costituzione per le leggi (P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 119).

punto¹¹³. Rilevata la «mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile», la Corte costituzionale ha rimesso alle Regioni il compito di colmare il «vuoto di normazione» circa l’allocazione del potere regolamentare, libere di regolare diversamente competenza e modalità di esercizio¹¹⁴.

Nel modificare profondamente gli artt. 121, 122, 123 e 126 della Carta, la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha fatto sì che in relazione all’autonomia statutaria sussistesse un regime più favorevole per le Regioni ordinarie rispetto a quello previsto per le Regioni speciali dai loro statuti. Così in un’ottica di riequilibrio delle rispettive posizioni, la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha in parte abrogato e in parte modificato determinate disposizioni contenute negli statuti delle Regioni speciali e delle province autonome di Trento e Bolzano, uniformando il loro procedimento di revisione, in origine diverso da Regione a Regione¹¹⁵, e prevedendo la

¹¹³ R. TOSI, *La competenza regolamentare dei Consigli regionali (abrogazione, illegittimità costituzionale o altro ancora?)*, in Quad. cost., 1/2001, 123 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in Le Reg., 2000, 639 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, 336.

¹¹⁴ Sent. n. 313/2003, cons. in dir., § 7.4. (v. sentt. nn. 313/2003, 324/2003, 2/2004, 119/2006). Quanto alle scelte operate dagli statuti, si va dalla competenza esclusiva del Consiglio (art. 37 ST. Abruzzo) o della Giunta (art. 44 ST. Puglia), alla prevalenza del primo (es. art. 19, co. 2, ST. Veneto, «salvo i casi in cui la legge regionale ne dimanda l’esercizio alla Giunta regionale») o della seconda (es. art. 27, co. 2, ST. Piemonte), fino a soluzioni peculiari di contitolarità (es. art. 56 ST. Campania) o di separazione a seconda del regolamento (artt. 41 e 42 ST. Lombardia). Anche in base ai diversi meccanismi adottati, l’emanazione del regolamento può essere subordinata all’acquisizione del parere della commissione competente (es. art. 50, co. 1, ST. Liguria, art. 42, co. 1, ST. Lombardia, art. 27, co. 2, ST. Piemonte, art. 42, co. 2, ST. Toscana), del Consiglio regionale (es. art. 28, co. 4, lett. n, ST. Emilia-R.), del CAL (es. art. 88 ST. Piemonte, art. 57 ST. Toscana, art. 23 ST. Campania), dell’organo di garanzia statutaria (art. 92, co. 1, ST. Piemonte, art. 47, co.3, ST. Lazio, art. 52, co. 2, ST. Campania). Quanto ai tipi di regolamento, la giurisprudenza costituzionale ha escluso l’ammissibilità di regolamenti regionali indipendenti (che dettano direttamente la disciplina nelle materie di competenza residuale) o semi-indipendenti (nelle materie di competenza ripartita (cfr. sentt. nn. 307/2003, 324/2003, 378/2004, 63/2012). Si va dunque dai regolamenti di esecuzione e di attuazione-integrazione a quelli di delegificazione (ad es. art. 27, co. 5, ST. Piemonte, art. 42 ST. Lombardia, art. 39, co. 2, ST. Umbria, art. 47, co. 2, ST. Lazio) e di attuazione degli atti comunitari (ad es. art. 50 ST. Liguria, art. 27 ST. Piemonte, art. 42 ST. Toscana, art. 35 ST. Marche, art. 12 ST. Emilia-R.).

¹¹⁵ In ordine alle fasi antecedenti a quelle previste dall’art. 138, il potere di iniziativa era riconosciuto al Consiglio regionale (statuti Sicilia, Trentino-A.A., Friuli-V.G.), al Governo previo parere della Regione (Sardegna, Friuli-V.G.) o previo accordo con la Giunta regionale (Valle d’Aosta); in un caso era anche prevista la possibilità di indire referendum a livello regionale sul ddl costituzionale di revisione dello statuto prima della seconda deliberazione parlamentare (Sardegna). Ora il potere di iniziativa spetta anche al Consiglio

facoltà di approvare una legge regionale rinforzata cd. statutaria per disciplinare determinate materie fino ad allora *stricto sensu* statutarie (iniziativa legislativa, referendum, elezione degli organi regionali, rapporti interorganici), il che ha parzialmente ridotto la distanza tra Regioni ordinarie e speciali sotto tale profilo. Il procedimento di approvazione della legge statutaria presenta analogie rispetto a quello previsto per gli statuti ordinari dall'art. 123 Cost. (approvazione a maggioranza assoluta dei consiglieri, sottoponibilità al referendum confermativo), ma anche differenze (unica deliberazione, limiti alla richiesta di referendum se il Consiglio approva la legge a maggioranza qualificata dei due terzi). L'autonomia delle Regioni speciali è quindi ora affidata a fonti diverse, ossia lo statuto-legge costituzionale (fonte statale), a cui si aggiungono i relativi decreti legislativi di attuazione, e la legge statutaria (fonte regionale), che disciplina determinati aspetti della forma di governo¹¹⁶.

Il quadro di riforma del Titolo V della Costituzione è stato completato con la legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha mutato l'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali e ha inciso notevolmente sull'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale.

regionale, è previsto il suo parere obbligatorio, ma non vincolante, su proposte di revisione statutaria di iniziativa governativa o parlamentare, non può essere indetto referendum confermativo anche laddove la legge costituzionale sia approvata dalle Camere a maggioranza assoluta.

¹¹⁶ La legge cost. n. 2/2001 ha disciplinato anche la forma di governo transitoria delle Regioni speciali fino all'approvazione della legge statutaria. In Friuli-V.G. e Sardegna è stata estesa la forma di governo transitoria prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 5 l. cost. n. 1/1999 (in Sicilia con alcuni lievi correttivi). La l. stat. Friuli-V.G. n. 17/2007 ha confermato la forma di governo transitoria, mentre per quanto riguarda la Sardegna la Corte costituzionale ha annullato l'atto di promulgazione della l. stat. n. 1/2008 sulla forma di governo (sent. n. 149/2009). In Valle d'Aosta sarebbe rimasta in vigore la forma di governo già configurata dallo statuto speciale, basata sull'elezione indiretta del presidente della Giunta e degli assessori da parte del Consiglio. La l. stat. n. 21/2007 prevede l'elezione del presidente della Giunta e degli assessori da parte del Consiglio a inizio legislatura a maggioranza assoluta dei componenti. In ordine alle province autonome, per la provincia di Trento è prevista fino all'entrata in vigore della legge statutaria l'elezione diretta del presidente della Giunta e l'adozione di un sistema proporzionale con premio di maggioranza per l'elezione del Consiglio, mentre per la provincia di Bolzano l'elezione indiretta del presidente della Giunta (ma se la provincia intende optare per l'elezione diretta, la legge statutaria deve essere approvata a maggioranza dei due terzi dei consiglieri provinciali). La l. stat. pr. Trento n. 2/2003 sulla forma di governo conferma l'elezione diretta del presidente della Giunta e il meccanismo *simul simul* con alcune varianti (ad es. è prevista la mozione di sfiducia ai singoli membri della Giunta).

Ai sensi del nuovo art. 114, co. 1, Cost. la Repubblica è costituita (non già «si riparte») dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato, in cui quest'ultimo è solo uno (e l'ultimo nell'ordine) degli elementi costitutivi della Repubblica, in una prospettiva di parità ontologica tra i diversi livelli di governo territoriale e di sussidiarietà in rapporto alla prossimità rispetto ai cittadini. Attorno a questo nucleo, che all'indomani della riforma ha fatto parlare di una «Repubblica delle autonomie»¹¹⁷, ruotano le altre modifiche apportate al Titolo V, in particolare il rovesciamento del criterio di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, la tendenziale equiparazione tra la legge statale e quella regionale dal punto di vista dei limiti e dei controlli, l'allocazione delle funzioni amministrative tra lo Stato e gli altri enti territoriali.

Fermo restando il ricorso alle materie per delimitare le competenze legislative di Stato e Regioni¹¹⁸, la riforma costituzionale del 2001 ha introdotto un nuovo criterio di riparto, ispirato in parte a quello degli Stati federali, in base al quale sono elencate le materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2) e quelle di competenza ripartita (co. 3)¹¹⁹, mentre la clausola residuale per le materie non enumerate nei due elenchi precedenti opera a favore delle Regioni (co. 4). Pur mantenendo la distinzione tra Regioni ordinarie e speciali, un potenziale elemento di diversificazione è dato dall'art. 116, co. 3, ai sensi del quale una legge statale rinforzata (approvata a

¹¹⁷ Riprendendo il titolo del volume T. GROPPi, M. OLIVETTI (cur.), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003.

¹¹⁸ Secondo R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2012, 165, sebbene gli elenchi di materie avessero registrato «un evidente fallimento» come strumenti di delimitazione delle competenze, la revisione del 2001 ha ignorato «le cause dell'insuccesso dell'assetto costituzionale originario».

¹¹⁹ La competenza ripartita è stata invece eliminata nell'ordinamento tedesco, in cui la Legge Fondamentale enumera le materie di competenza esclusiva del *Bund* (art. 73), lasciando quelle residuali ai *Länder* (art. 70), secondo lo schema tipico degli Stati federali. In origine alcune materie erano attribuite alla competenza concorrente (i *Länder* legiferano, ma la Federazione può intervenire in caso di necessità per tutelare l'unità giuridica o economica), altre alla competenza ripartita (*Bund* per la legge-cornice, *Länder* per la disciplina di dettaglio). La riforma costituzionale del 2006 ha eliminato la competenza ripartita, attribuendo le relative materie alla Federazione o ai *Länder*, e ha modificato il regime di quella concorrente, con una separazione più chiara delle competenze. Per ulteriori aspetti, E. PALICI DI SUNI (cur.), *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 2011, 93 ss.

maggioranza assoluta) e di carattere pattizio (previa intesa Stato-Regione) può attribuire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie di competenza concorrente e in determinate materie di competenza esclusiva dello Stato (organizzazione dei giudici di pace, istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). Si riconosce quindi la possibilità di differenziazione anche tra le Regioni ordinarie (cd. regionalismo differenziato, asimmetrico o “a geometria variabile”), dettata non già da particolari ragioni storiche o etnico-linguistiche come fu nel 1948 per le Regioni speciali, ma dalla semplice iniziativa della singola Regione con una sorta di autoidentificazione dal basso. Tuttavia, ad oggi il regionalismo asimmetrico è rimasto “lettera morta”, non avendo ancora trovato attuazione.

La considerazione secondo la quale in base al nuovo riparto la legge regionale è ora fonte a competenza generale, mentre quella statale è a competenza limitata va sicuramente riletta alla luce della giurisprudenza costituzionale. Come del resto era già stato preconizzato da attenta dottrina all'indomani della riforma, alcune materie di competenza esclusiva statale sono infatti in grado di condizionare e comprimere la competenza legislativa regionale concorrente o residuale, come dimostra la vasta gamma di pronunce sulla trasversalità delle «materie non materie» (da sent. n. 282/2002)¹²⁰ e sulla chiamata in sussidiarietà (da sent. n. 303/2003)¹²¹.

¹²⁰ In Giur. cost., 2002, 2012 ss., con commento di A. D'ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del titolo V entra in vigore*, 2027 ss. Sulla nozione di «materia non materia», v. id., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in Quad. cost., 1/2003, 15 ss.; A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in Giur. cost., 2003, 1182 ss. La competenza del legislatore statale è ancorata a un interesse pubblico da perseguire e non ad un ambito oggettivamente identificabile (come è ad esempio per la tutela della concorrenza (art. 117, co. 2, lett. e), dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s), per cui essa è idonea a investire trasversalmente altre materie. Cfr. ad es. sentt. nn. 407/2002, 536/2002, 88/2003, 14/2004, 228/2004, 272/2004, 345/2004, 95/2005, 172/2005, 271/2005, 385/2005, 431/2005.

¹²¹ In Giur. cost., 2003, 2675 ss., con osservazioni di A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, 2776 ss., e A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, 2782 ss.; si vedano anche, *ex pluribus*, A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in Quad. cost., 2003, 818 ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in federalismi.it, 12/2003; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in Le Reg., 2004, 578 ss.; C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-*

Quanto al regime giuridico della legge regionale, la tendenziale equiparazione con quella statale si realizza anche attraverso l'eliminazione dei controlli preventivi di merito e di legittimità ai quali era originariamente sottoposta. È stato eliminato dall'art. 127 Cost. ogni riferimento all'interesse nazionale (e delle altre Regioni), clausola che, nonostante non avesse mai dato luogo ad alcuna questione di merito dinanzi al Parlamento, fu utilizzata in diverse occasioni dallo Stato con l'avallo della Corte costituzionale per giustificare interventi incisivi e invasivi nelle materie di competenza ripartita. Il controllo di legittimità sulla legge regionale da parte del Governo al fine di un'eventuale impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale non è più preventivo alla pubblicazione, bensì successivo (art. 127, co. 1). Inoltre tutte le leggi, siano esse statali o regionali, sono ora sottoposte agli stessi limiti, dati dai «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»¹²², oltre al pleonastico riferimento al rispetto della Costituzione (art. 117, co. 1).

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di competenza esclusiva, salvo delega alle Regioni, mentre in tutte le altre materie spetta alle Regioni (art. 117, co. 6), colmando così la lacuna del testo originario della Costituzione che all'art. 121, co. 2, si limitava

Regioni, in Le Reg., 2011, 455 ss.; R. TARCHI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze normative tra Stato e Regioni*, in id. (cur.), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*. Torino, Giappichelli, 2006, 171 ss. In breve, qualora in base al principio di sussidiarietà connesso con quelli di adeguatezza e di differenziazione di cui all'art. 118 Cost., sia necessaria nelle materie di competenza concorrente o residuale l'allocatione delle funzioni amministrative al livello superiore a quello regionale, essa sarà disposta con legge statale, non essendo quella regionale, pur astrattamente competente, idonea ad effettuarla, vista la dimensione sovraregionale degli interessi coinvolti. Lo Stato può quindi avocare a sé funzioni che non siano adeguatamente esercitabili a livello regionale (o inferiore), ma solo con una legge che attribuisca allo Stato e disciplini lo svolgimento delle competenze amministrative che, in base al riparto costituzionale delle funzioni, non gli spetterebbero. La Corte subordina tale meccanismo ai principi di proporzionalità (funzioni attratte devono essere proporzionate alle esigenze unitarie che ispirano la legge) e leale collaborazione (coinvolgimento della Regione nella decisione degli interventi con procedure di intesa). Cfr. sentt. nn. 363/2003, 6/2004, 233/2004, 31/2005, 50/2005, 151/2005, 242/2005, 270/2005, 285/2005, 214/2006, 165/2007, 166/2008, 168/2008, 76/2009.

¹²² La Corte costituzionale aveva già ricavato dall'art. 11 Cost. l'esistenza del limite dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (a partire da sent. n. 183/1973).

semplicemente a riconoscere la potestà regolamentare delle Regioni. È esclusa dunque una concorrenza di competenza regolamentare come è invece sul piano della competenza legislativa, per cui lo Stato non può intervenire con un regolamento anche solo specificativo dei principi da esso posti nelle materie di cui all'art. 117, co. 3, della Carta. Tuttavia, le difficoltà incontrate nell'esatta delimitazione delle sfere di competenza tra Stato e Regioni basata sul problematico riparto delle materie si riflettono inevitabilmente anche sulla potestà regolamentare. In questo senso, la Corte costituzionale ha ad esempio ammesso l'attrazione in sussidiarietà allo Stato anche della competenza regolamentare, quando giustificata dal necessario esercizio unitario di una determinata funzione (sent. n. 151/2005)¹²³.

Sulla scia della riforma Bassanini, le funzioni amministrative sono in via di principio attribuite ai comuni (art. 118, co. 1), salvo che per esigenze di esercizio unitario siano conferite a province, città metropolitane, Regioni e Stato in base ai principi di sussidiarietà (a partire dall'ente più vicino ai cittadini), adeguatezza (enti con sufficienti requisiti di efficacia ed efficienza) e differenziazione (enti dello stesso livello possono avere competenze diverse). Inoltre, è stato eliminato ogni tipo di controllo sugli atti amministrativi regionali (art. 125), anche se è stato introdotto un controllo sostitutivo esercitabile dal Governo entro determinati limiti (art. 120, co. 2).

Altri aspetti toccati dalla riforma sono l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni (art. 119), il potere estero (art. 117, co. 5), il contenuto necessario degli statuti integrato con la disciplina del Consiglio delle autonomie locali (art. 123, co. 4). Il legislatore di revisione ha poi esteso le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 alle Regioni speciali e alle province autonome per le parti in cui prevedono forme di

¹²³ La Corte costituzionale ha comunque annullato quelle disposizioni di legge che autorizzavano l'intervento del regolamento statale in materie regionali (sentt. nn. 160/2005, 94/2007) e in una materia concorrente ha escluso la possibilità per lo Stato di intervenire con atti normativi di rango sublegislativo (329/2003).

autonomia più ampie rispetto a quelle loro già attribuite, almeno fino all'adeguamento dei rispettivi statuti (cd. clausola di maggior favore)¹²⁴.

Negli anni successivi sono state poi approvate una serie di leggi attuative, in particolare la legge n. 131 del 2003, che disciplina solo alcuni dei nuovi istituti previsti, la legge n. 165 del 2004, che definisce i principi fondamentali del sistema elettorale regionale, la legge n. 11 del 2005 in tema di rapporti tra Regioni e obblighi internazionali e comunitari, la legge di delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 Cost., «punto di arrivo» del percorso di attuazione della riforma¹²⁵.

¹²⁴ Art. 10 l. cost. n. 3/2001, che “costituzionalizza” un principio affermato in passato dalla Corte costituzionale per estendere alle Regioni speciali le funzioni amministrative già conferite alle Regioni ordinarie (sentt. nn. 223/1984, 216/1985). La clausola opera quando la potestà legislativa *ex art. 117* è più ampia di quella prevista dallo statuto speciale (se una materia ricade nella competenza residuale delle Regioni ordinarie, così è anche per le Regioni speciali, prevalendo sull'eventuale inclusione della materia nell'elenco statutario delle competenze ripartite). Su tipologia, materie e limiti della potestà legislativa delle Regioni speciali, v. nella giurisprudenza costituzionale più recente *ex pluribus* sentt. nn. 533/2002, 536/2002, 274/2003, 8/2004, 378/2005, 134/2006, 164/2009, 328/2009, 167/2010, 114/2011.

¹²⁵ Così M. CAVINO, *op. cit.*, 33.

2.8 La seconda stagione statutaria e regolamentare interna

Una delle prime questioni sorte all'indomani della riforma costituzionale del 1999 ha riguardato la sussistenza o meno dell'obbligo in capo alle Regioni ordinarie di approvare il nuovo statuto, alla luce dell'innovativo – e sulla carta più ampio – quadro relativo all'autonomia statutaria. Infatti il legislatore di revisione del 1999 non fissa alcun termine, anche ordinario, entro cui adottare il nuovo statuto né sanziona espressamente l'eventuale omissione in questo senso¹²⁶.

In un primo tempo, la tesi secondo la quale la Regione potesse anche optare per il mantenimento in vigore dello statuto del 1971 sembrava confermata dalla Corte costituzionale, laddove rilevava l'assenza di un «onere costituzionale» di revisione degli statuti vigenti e la libera «scelta ascrivibile alla Regione» in relazione a «modalità e tempi di esercizio» della potestà statutaria (sent. n. 304/2002). La stessa Consulta ha poi modificato la propria posizione, affermando che il legislatore costituzionale avrebbe affidato alle Regioni «il compito di modificare ed integrare i precedenti statuti» e, soprattutto, che «l'adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute non può essere rinviato *sine die*», onde evitare «rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni» (sent. n. 188/2007)¹²⁷.

¹²⁶ Non è escluso che «gli obblighi costituzionali possono risultare non sanzionati e sussistere nel loro dover-essere» e, a ben vedere, una sanzione implicita risiederebbe nel fatto che la disciplina della forma di governo nel periodo transitorio non è espressione dell'autonomia regionale. Così S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria*, cit., 2364. M. OLIVETTI, *L'autonomia statutaria tra omogeneità e differenziazione*, in *Il Piemonte delle autonomie* [on line], 1/2014, 38 ss., rileva come l'assetto configurato dalla dettagliata disciplina transitoria di cui all'art. 5 l. cost. n. 1/1999 «rendeva “monchi” gli statuti previgenti», ma era «sostanzialmente idoneo a funzionare»; tuttavia l'assetto era provvisorio e richiedeva alle Regioni di dotarsi di «nuovi statuti» e «nuove leggi elettorali», per cui l'«apertura di una seconda stagione statutaria non era ... una mera possibilità di fatto, ma un vero e proprio obbligo costituzionale». *Contra* R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente*, cit., 16, lo statuto è una legge regionale «non necessaria», nel senso che le Regioni avrebbero potuto lasciare in vigore gli statuti del 1971.

¹²⁷ Infatti è necessario adeguare «l'organizzazione fondamentale della Regione alle modificazioni apportate all'assetto elettorale degli organi regionali di vertice ed al processo di accrescimento delle funzioni regionali», per cui le Regioni dovrebbero sviluppare «attraverso

Ad ogni modo quattordici delle quindici Regioni ordinarie hanno adottato il nuovo statuto secondo l'*iter* di cui al novellato art. 123, co. 2, Cost., più precisamente:

- Toscana (atto approvato nel luglio 2004, s.m. ll. statutarie nn. 1/2010 e 18/2013);
- Lazio (l. statutaria n. 1/2004, s.m. ll. stat. nn. 1/2012 e 1/2013);
- Calabria (l.r. n. 25/2004, s.m. ll.rr. nn. 11/2005, 3 e 27/2010, 34/2012);
- Puglia (l.r. n. 7/2004, s.m. ll. rr. nn. 9/2012 e 8/2013);
- Piemonte (l.r. stat. n. 1/2005, s.m. ll.rr. stat. nn. 2/2009, 3-4-5/2013);
- Liguria (l. statutaria n. 1/2005, s.m. ll. stat. nn. 1/2007 e 1/2013);
- Emilia-Romagna (l.r. n. 13/2005, s.m. l.r. n. 12/2009);
- Umbria (l.r. n. 21/2005, s.m. ll.rr. 1/2010, 21-22-23-24-25-26/2013);
- Marche (l. statutaria n. 1/2005, s.m. ll. stat. nn. 2/2008 e 3/2013);
- Abruzzo (approvato nel settembre 2006, s.m. ll. stat. nn. 1/2012 e 1/2013);
- Lombardia (l.r. statutaria n. 1/2008);
- Campania (l.r. n. 6/2009);
- Molise (approvato in seconda deliberazione nel febbraio 2011);
- Veneto (l.r. statutaria n. 1/2012).

Sul versante delle Regioni speciali, gli statuti sono quelli del 1948, come modificati da alcune leggi costituzionali successive e in particolare dalla n. 2/2001, e non si è ancora giunti a una loro revisione organica, nonostante siano state avanzate proposte in questo senso, arenatesi però in Parlamento¹²⁸. Tutte le Regioni speciali e le province autonome di Trento e Bolzano si sono mosse sul piano dell'approvazione di una o più leggi

apposite e complete disposizioni statutarie, le rilevanti innovazioni ... in tal modo anche riducendo il rischio dell'assenza di normative adeguate alle novità comunque prodottesi, a tutela della necessaria trasparenza e legalità dell'azione regionale» (sent. n. 188/2007, cons. in dir., § 4). Sulla base di tali considerazioni, l'eventuale ritardo nell'adozione del nuovo statuto non legittima «l'assunzione, da parte del legislatore regionale "ordinario", di determinazioni normative riservate alla fonte statutaria» (sent. n. 201/2008).

¹²⁸ La l.r. Sicilia n. 13/2001 ha istituito una commissione speciale per la revisione dello statuto, la cui proposta è stata approvata dall'Assemblea regionale in forma di iniziativa di legge costituzionale e inviata al Parlamento per la prosecuzione dell'*iter*. Analogamente, l.r. Friuli-V.G. n. 12/2004 (istituzione di una Convenzione regionale per elaborare la proposta di nuovo statuto), l.r. Sardegna n. 7/2007 (istituzione di un'apposita Consulta; v. Corte cost. sent. n. 365/2007); l.r. Valle d'Aosta n. 35/2006 (Convenzione per l'autonomia e lo statuto speciale).

statutarie, disciplinando i diversi oggetti di competenza di tale fonte (forma di governo, sistema elettorale, referendum, iniziativa legislativa)¹²⁹.

Nonostante la riforma dell'autonomia statutaria risalga al 1999, il percorso di approvazione dei nuovi statuti si è sviluppato a partire dal 2004 nell'arco di quasi un decennio, a volte con evidenti ritardi, basti pensare alla Campania (2009) o a due Regioni che più di altre avevano tenuto alta la bandiera del federalismo (Lombardia nel 2008, Veneto nel 2012). Peraltro l'*iter* non è stato ancora ultimato in Molise, dove il nuovo statuto attende da mesi di essere promulgato dal presidente della Regione¹³⁰, ed è appena iniziato in Basilicata, in cui è stata recentemente depositata una proposta di legge attualmente all'esame della I commissione consiliare¹³¹.

¹²⁹ Si vedano Il.rr. Friuli-V.G. nn. 5/2003 (in materia di referendum e iniziativa popolare delle leggi regionali) e 17/2007 (forma di governo e sistema elettorale regionale); Il.rr. Valle d'Aosta nn. 19/2003 (iniziativa legislativa popolare e referendum), 20/2007 (ineleggibilità e incompatibilità del consigliere regionale) e 21/2007 (modalità di elezione del presidente della Regione e degli assessori, mozione di sfiducia, scioglimento del Consiglio); Il.rr. Sicilia nn. 1/2004 (referendum e iniziativa legislativa popolare) e 7/2005 (elezione del presidente della Regione a suffragio universale e diretto e norme per l'elezione dell'Assemblea regionale); Il.pr. Bolzano nn. 11/2005 (iniziativa popolare e referendum), 4/2003, 3/2008 e 5/2013 (elezione del Consiglio della provincia autonoma di Bolzano); Il.pr. Trento nn. 2/2003 (elezione diretta del Consiglio provinciale e del presidente della provincia) e 3/2003 (referendum e iniziativa popolare). Per una panoramica sulle leggi statutarie, M. ROSINI, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali: uno sguardo alla disciplina dell'istituto referendario*, in OsservatorioSullefonti.it, 3/2013, spec. 3 ss. In seguito alla mancata approvazione con referendum, la Corte costituzionale ha annullato l'atto di promulgazione della l.r. Sardegna n. 1/2008 (sent. n. 149/2009), su cui I. CARLOTTO, *Il quorum strutturale nel referendum statutario: nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2009*, in Le Reg., 2009, 1089 ss.; recentemente in Sardegna sono state approvate le Il.rr. nn. 1/2013 e 2/2013 (sistema elettorale).

¹³⁰ In Molise è ancora in vigore lo statuto approvato con l. n. 347/1971. Il nuovo statuto, approvato in seconda deliberazione il 22.2.2011, è stato impugnato ai sensi dell'art. 123 Cost. e nei suoi confronti è stato richiesto referendum su iniziativa della minoranza consiliare. Le censure sollevate dal Governo sono state ritenute infondate dalla Corte costituzionale (sent. n. 63/2012). Nelle more del giudizio il Consiglio ha approvato la l.r. n. 4/2012 che ha "revocato" la deliberazione statutaria del 2011, al mero fine di bloccare l'*iter* referendario, per poi abrogare la stessa l.r. n. 4/2012 (con l.r. n. 7/2012), stabilendo l'espressa reviviscenza della deliberazione statutaria. Il Consiglio ha poi modificato lo statuto e, a seguito della seconda deliberazione, il testo è stato pubblicato sul BUR del 28.12.2012. Tuttavia, lo statuto non è stato ancora promulgato dal presidente della Regione. Su questa complessa vicenda, M. DELLA MORTE, B. DE MARIA, *Scioglimento del Consiglio regionale e nuove elezioni: il caso Molise*, in Ist. fed., 2/2013, 535 ss. (spec. 546 ss.); D. CODUTI, *L'interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, in Riv. Aic, 2012, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹³¹ È stata approvata con il procedimento di cui all'art. 123 la deliberazione statutaria n. 448 del 28.5.2013, in modifica del solo art. 32 dello statuto del 1971 (l. n. 350/1971),

I tempi così lunghi, specie se raffrontati alla rapidità con cui nel giro di pochi mesi si concluse la prima stagione statutaria tra il 1970 e il 1971¹³², non sono casuali e possono essere individuate alcune ragioni, al di là di quelle di ordine politico che esulano da questo lavoro. Innanzi tutto, la riforma del Titolo V della Costituzione si è sviluppata per tappe dal 1999 al 2001 e nella successiva XIV legislatura la “controriforma” prospettata dalla nuova maggioranza parlamentare ha portato nel 2005 all’approvazione di una legge di revisione costituzionale poi respinta dal voto popolare con il referendum del giugno 2006. I «tempi sfalsati» con cui si è proceduto alla modifica del Titolo V e la possibilità che la cornice costituzionale mutasse nuovamente hanno lasciato le Regioni in una posizione di attesa per «veder definito il nuovo quadro dei loro poteri»¹³³.

Inoltre la situazione di incertezza è stata acuita dall’immediata emersione di diversi problemi attuativi e interpretativi del nuovo testo costituzionale, che non hanno certo favorito l’operato delle Regioni sul piano dell’esercizio della potestà statutaria, in riferimento alle modifiche di cui alla legge cost. n. 1/1999, così come della potestà legislativa e delle funzioni amministrative, in relazione alla difficile individuazione dei confini tra competenze statali e regionali di cui alla legge cost. n. 3/2001. Per quanto interessa ai fini dell’argomento in esame, è sul terreno della forma di governo che le Regioni hanno giocato la partita più importante in ordine all’autonomia statutaria e proprio in questo ambito si è assistito a un certo ridimensionamento dei margini di manovra delle Regioni, nonostante l’art. 123, co. 1, Cost. enumeri la «forma di governo» tra le materie statutarie.

La riforma del 1999 ha distinto tra una forma di governo transitoria fino all’entrata in vigore dei nuovi statuti e delle nuove leggi elettorali

riguardante la composizione della Giunta e la riduzione del numero di assessori (da 6 a 4). Il 28.1.2014 è stata depositata la proposta di legge n. 04/20104, recante «Statuto della Regione Basilicata», di iniziativa dei consiglieri regionali componenti l’Ufficio di Presidenza del Consiglio.

¹³² V. *supra* in questo capitolo, par. 2.6.

¹³³ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 67,

regionali¹³⁴ e una suggerita alle Regioni in sede di approvazione degli statuti (cd. a regime), individuando comunque una serie di disposizioni costituzionali inderogabili in ordine agli organi (artt. 121, co. 1, e 123, ult. co., Cost.), ai loro ruoli e competenze (art. 121, co. 2, 3, 4), al rapporto di fiducia tra Consiglio e presidente della Giunta (art. 126, co. 2). La forma di governo a regime ha come nucleo forte l'elezione diretta del presidente della Giunta (art. 122, ult. co., primo periodo), attorno al quale ruotano il potere dello stesso di nomina e revoca dei membri della Giunta (art. 122, ult. co., secondo periodo) e il principio per cui il Consiglio regionale e il presidente della Giunta, contestualmente eletti, "cadono" insieme in caso di approvazione della mozione di sfiducia, dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri, morte, impedimento permanente, dimissioni del presidente (art. 126, co. 3). Si tratta della clausola nota come «*aut simul stabunt aut simul cadent*» o «governo di legislatura»¹³⁵, che conduce senza bisogno di ulteriori atti alle dimissioni dell'organo esecutivo e allo scioglimento di quello elettivo, a meno che lo statuto opti per l'investitura indiretta del presidente della Giunta. Infatti lo schema è derogabile, dato che

¹³⁴ V. art. 5, l. cost. n. 1/1999, i cui capisaldi sono: *a*) contestualità tra elezione del presidente della Giunta e elezione del Consiglio; *b*) elezione effettuata ai sensi della l. n. 43/1995 con alcuni correttivi; *c*) coincidenza tra capilista delle liste e candidati alla presidenza della Giunta; *d*) elezione del candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti; *e*) il presidente della Giunta è membro del Consiglio; *f*) il presidente della Giunta nomina e revoca i componenti della stessa; *g*) nuove elezioni del Consiglio e del presidente della Giunta in caso di dimissioni, impedimento permanente, morte del presidente o approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti dello stesso.

¹³⁵ L'espressione fu coniata negli anni '80 (S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura. Contributo per una grande riforma istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984) in un periodo della nostra forma di governo caratterizzata da frequenti crisi governative. La formula non incontrò molto favore tra le istituzioni e per risolvere i problemi della governabilità fu preferita nel 1993 la modifica della legge elettorale in senso maggioritario. La regola del *simul stabunt simul cadent* è stata invece adottata per gli enti locali con la l. n. 81/1993 ed è a quel modello che ha guardato il legislatore di revisione nel 1999. Peraltro, la nuova forma di governo regionale si inserisce non solo nel solco delle riforme a «tendenza presidenzialistica» dei poteri degli enti locali degli anni '90 (così G. LOMBARDI, *Forme di governo regionale. Profili storici e comparatistici*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, cit., 23), ma anche della l. n. 43/1995 («Nuove norme per la elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario», in modifica della l. n. 108/1968), il cui art. 8 aveva introdotto una disposizione di stabilizzazione delle coalizioni politico-consiliari (se il rapporto fiduciario tra Giunta e Consiglio entra in crisi nei primi 24 mesi, il quinquennio di durata in carica del Consiglio è ridotto a un biennio).

il presidente della Giunta è eletto a suffragio universale e diretto, «salvo che lo statuto disponga diversamente» (art. 122, ult. co., Cost.).

Il legislatore di revisione ha in realtà orientato le Regioni verso una determinata forma di governo, limitando sensibilmente l'autonomia delle stesse, dal momento che ha implicitamente escluso una serie di ipotesi, quali la configurazione di un organo esecutivo bicefalo (come nella forma di governo semipresidenziale), la previsione che i componenti della Giunta siano pariordinati (sul modello direttoriale), l'esclusione del rapporto di fiducia tra l'organo legislativo e il presidente della Giunta (come nella forma di governo presidenziale)¹³⁶. Di fatto le Regioni sono state poste di fronte a un bivio, ossia confermare il modello predefinito negli artt. 121, 122 e 126 ovvero in deroga tornare al vecchio e «impopolare» modello a tendenza assembleare, in cui il ruolo centrale era rivestito almeno sulla carta dal Consiglio¹³⁷. Non sorprende quindi che i nuovi statuti abbiano seguito la prima strada e, ad oggi, «una è di fatto la forma di governo» delle Regioni¹³⁸, in cui all'elezione diretta del presidente della Giunta si affianca un rapporto di fiducia imbrigliato nelle maglie del *simul simul*, al fine di soddisfare l'esigenza di stabilità governativa.

¹³⁶ A. BARBERA, *La forma di governo*, cit., 20 ss.; contra G. LOMBARDI, *Forme di governo regionale*, cit., 36. Si veda anche S. SICARDI, *La forma di governo regionale: dall'«uno» (con qualche diversificazione) al «molteplice» (diversamente consentito)*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (cur.), *op. cit.*, 193 ss.

¹³⁷ A sostegno della tesi per cui il «clima dell'opinione pubblica», nettamente favorevole all'elezione diretta del Presidente della Giunta, sia stato decisivo sulle scelte adottate dalle Regioni, M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti a "rime obbligate"?*, in A. D'ATENA (cur.), *I nuovi statuti delle Regioni*, cit., 84.

¹³⁸ C. FUSARO, *Statuti e forma di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (cur.), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, 40. L'unica eccezione è rappresentata dalla Valle d'Aosta, dove ai sensi dell'art. 2 della l. stat. n. 21/2007 il presidente della Regione è eletto dal Consiglio regionale fra i suoi componenti a maggioranza assoluta e a scrutinio segreto. Il Consiglio elegge anche gli assessori, su proposta del presidente della Regione, con un'unica votazione a maggioranza assoluta (art. 4). Si vedano anche artt. 5 (mozione di sfiducia costruttiva nei confronti del presidente della Giunta), art. 6 (mozione di sfiducia nei confronti degli assessori), art. 7 (morte, impedimento permanente, decadenza e dimissioni del presidente della Regione e degli assessori), art. 8 (scioglimento del Consiglio regionale). Nel novembre 2007, il referendum propositivo per introdurre l'elezione diretta del presidente della Giunta e degli assessori non ha raggiunto il *quorum* di partecipazione.

Al tempo stesso non sono mancati tentativi da parte dei legislatori statuari di introdurre alcuni correttivi o soluzioni razionalizzatrici per evitare un eccessivo squilibrio nei rapporti tra Giunta e Consiglio o comunque per adattare il modello alla realtà della singola Regione. La Corte costituzionale ha però mantenuto un orientamento fortemente restrittivo nei confronti della *potestas variandi* della forma di governo laddove fosse accolto lo schema basato sull'elezione diretta del presidente della Giunta, facendone scaturire conseguenze predeterminate, senza eccezioni, deroghe o disposizioni correttive (in particolare sentt. nn. 304/2002, 2/2004 e 12/2006)¹³⁹. In altri termini, se la Regione vuole godere di maggiore

¹³⁹ Così S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in Quad. cost., 2002, 107 ss. La sent. n. 304/2002 ha dichiarato l'illegittimità della deliberazione della Regione Marche laddove prevedeva che, fino all'approvazione del nuovo statuto e in deroga all'art. 5 l. cost. n. 1/1999, il vicepresidente della Giunta subentrasse al presidente eletto in via diretta in caso di morte o impedimento permanente. Il fine era evitare lo scioglimento del Consiglio per cause accidentali (così S. MANGIAMELLI, *La nuova potestà statutaria*, cit., 2359; B. CARAVITA, *Gravi questioni di interpretazione ed applicazione della legge cost. n. 1 del 1999: la Regione "provoca", il Governo chiama, la Corte risponderà?*, in federalismi.it., 2001), ma ad avviso del collegio la competenza a disciplinare la forma di governo regionale *ex art. 123 Cost.* non legittima lo statuto a derogare a disposizioni di rango costituzionale, se non nei casi espressamente previsti. La sent. n. 2/2004 ha dichiarato illegittime alcune disposizioni della delibera statutaria della Regione Calabria (tra cui l'elezione diretta e contestuale del presidente e del vicepresidente della Giunta; il subentro di quest'ultimo per cessazione dalle funzioni del presidente per cause diverse dall'approvazione della mozione di sfiducia o dalla reiezione del programma di governo obbligatoriamente sottoposto al voto del Consiglio a inizio legislatura; l'eliminazione del potere del presidente di determinare lo scioglimento del Consiglio regionale con le proprie dimissioni). Anche qui la Corte ha rilevato la violazione degli artt. 122, co. 5, e 126, co. 3, Cost. (sulla riduzione degli spazi di manovra delle Regioni imposta dalla pronuncia *de qua*, v. tra gli altri M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in federalismi.it, 4/2004; A. RUGGERI, *Tendenze della progettazione statutaria, alla luce della sent. 2/2004 della Corte costituzionale*, federalismi.it, 10/2004; E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»*, in Ist. Fed., 2-3/2004, 467 ss.). La sent. n. 12/2006 ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità dell'art. 46, co. 2, della deliberazione statutaria del 2004 della Regione Abruzzo, nella parte in cui disponeva che il presidente della Giunta dovesse presentare il programma nella prima seduta del Consiglio e, in caso di reiezione, si producessero gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia; nonché dell'art. 45, co. 3, nella parte in cui disponeva la revoca dell'assessore se sfiduciato dal Consiglio con apposita mozione. La sfiducia individuale viola l'art. 122, co. 5, Cost. perché, se lo statuto opta per l'elezione diretta del presidente della Giunta, ne consegue inderogabilmente che sia quest'ultimo di propria iniziativa a nominare e revocare i membri della Giunta. Oltre a tali pronunce, v. anche sentt. nn. 372/2004, 379/2004, 119/2006, 188/2007, 201/2008. Secondo M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale*, cit., 128-129, evidenzia lo spazio ridotto a disposizione delle Regioni in materia di forma di governo, chiedendosi quale sia «la *ratio* di un *iter* formativo così complesso per un atto avente un contenuto meramente esecutivo e specificativo di una architettura già del tutto delineata in Costituzione».

discrezionalità e spazi di manovra, deve optare per una forma di governo che contempra l'investitura indiretta del presidente della Giunta.

Anche in questo senso può ravvisarsi uno dei motivi per cui Regioni come Lombardia e Veneto hanno addirittura interrotto l'*iter* statutario nella vana attesa di «tempi migliori» per l'autonomia regionale, giungendo solo di recente e con notevole ritardo all'approvazione del nuovo statuto¹⁴⁰.

Detto dei tempi lunghi che hanno caratterizzato la seconda stagione statutaria, la maggior parte dei nuovi statuti prevede che il Consiglio regionale approvi e modifichi il proprio regolamento di organizzazione e funzionamento con una maggioranza speciale e opera numerosi rinvii a tale fonte. Il regolamento è tradizionalmente qualificato come «interno»¹⁴¹ o variamente denominato «regolamento interno di organizzazione e funzionamento» (art. 19 ST. Marche), «dei lavori» (art. 25 ST. Lazio), «Regolamento generale» (art. 33 ST. Lombardia) o più semplicemente «Regolamento» (art. 35 ST. Piemonte, art. 48 ST. Veneto, art. 18 ST. Abruzzo, art. 19 ST. Basilicata). Pur nella disomogeneità delle disposizioni concernenti l'oggetto dei regolamenti assembleari, molti statuti li connettono espressamente all'organizzazione e al funzionamento del Consiglio¹⁴², all'esercizio delle funzioni¹⁴³, alla programmazione dei lavori e all'organizzazione interna dell'Assemblea¹⁴⁴, anche se in qualche caso gli

¹⁴⁰ F. PIZZETTI, A. POGGI, *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, Torino, Giappichelli, 2006, 8.

¹⁴¹ Art. 18 ST. Liguria, art. 31 ST. Emilia-R., art. 48 ST. Umbria, art. 22 ST. Toscana, art. 17 ST. Molise, art. 38 ST. Campania, art. 37 ST. Puglia, art. 26 ST. Calabria, art. 4 ST. Sicilia, art. 19 ST. Sardegna, art. 21 ST. Friuli-V.G., art. 31 ST. Trentino-A.A., art. 19 ST. Valle d'Aosta.

¹⁴² Art. 35, co. 3, ST. Piemonte, art. 48, co. 2, ST. Veneto; art. 33, co. 1, ST. Lombardia, art. 22, co. 1, ST. Toscana, art. 38 ST. Campania, art. 26, co. 2 e 3 ST. Calabria. Ai sensi dell'art. 48, co. 2, ST. Umbria, «Il Regolamento disciplina l'organizzazione dell'Assemblea legislativa, le modalità di funzionamento dei suoi organi interni e i procedimenti di formazione delle leggi e degli atti consiliari ... [e] assicura l'effettivo esercizio delle prerogative dei consiglieri». In Puglia il regolamento disciplina il funzionamento del Consiglio (art. 37, co. 1, ST. Puglia), le regole poste a presidio della qualità dei testi di legge (co. 2) e ulteriori norme cui deve attenersi il procedimento legislativo (co. 3).

¹⁴³ Art. 4 ST. Sicilia.

¹⁴⁴ Art. 18 ST. Liguria.

statuti percorrono la via dell'elencazione esplicita e più precisa, anche se non tassativa, dei contenuti necessari del regolamento¹⁴⁵.

Quasi tutti i nuovi statuti prevedono che il regolamento consiliare sia approvato a maggioranza assoluta dei consiglieri¹⁴⁶, *quorum* che si pone in linea di continuità rispetto a quelli previgenti e sulla scia di quanto disposto dall'art. 64, co. 1, Cost. per l'adozione dei regolamenti parlamentari. Solo in

¹⁴⁵ L'art. 19, co. 2, ST. Marche (cfr. art. 13 statuto previgente) rinvia al regolamento «in particolare» (quindi non in via esclusiva) le attribuzioni del presidente e dell'Ufficio di Presidenza, la convalida degli eletti, le procedure di verifica delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, le modalità di svolgimento dei lavori consiliari, la costituzione e il funzionamento dei gruppi, delle commissioni e degli altri organi interni, le procedure per l'esame e l'approvazione degli atti di competenza del Consiglio, le garanzie per le minoranze consiliari, le funzioni di vigilanza, le forme di consultazione dei rappresentanti delle istituzioni e della società. Il regolamento dei lavori del Consiglio della Regione Lazio determina nel rispetto dello statuto l'organizzazione e le modalità di funzionamento del Consiglio e dei suoi organi interni, assicurando l'effettivo esercizio delle prerogative dei consiglieri e dei diritti dell'opposizione, e disciplina «in ogni caso» le funzioni del presidente del Consiglio e dell'Ufficio di Presidenza, le giunte delle elezioni e per il regolamento, le commissioni permanenti quanto a numero, competenze e funzionamento, le modalità di svolgimento dei lavori assembleari e in commissione, le modalità di costituzione, funzionamento e organizzazione dei gruppi, l'attribuzione all'opposizione della presidenza degli organi consiliari di controllo e di vigilanza (art. 25, co. 2, ST. Lazio).

Del tutto peculiare il modello emiliano, dato che il regolamento disciplina l'organizzazione, l'attività e le procedure dell'Assemblea, in modo da valorizzare le funzioni legislativa e di controllo e i ruoli di maggioranza e opposizioni (art. 27, co. 3, ST. Emilia-R.) nel rispetto dei principi fondamentali elencati dallo statuto (art. 31), tra cui: *a*) autonomia e rappresentatività dell'Assemblea; *b*) valorizzazione del procedimento legislativo, dei relatori e delle commissioni assembleari; *c*) la Giunta regionale esprime pareri sugli emendamenti; *d*) leale collaborazione tra gli organi regionali; *e*) funzionalità del lavoro assembleare; *f*) tutela dei diritti delle opposizioni; *g*) potere di controllo sui processi decisionali per ogni singolo consigliere; *h*) previsione che un procedimento di controllo o ispettivo possa concludersi con la proposta di una mozione di censura nei confronti di assessori o dirigenti regionali, senza obbligo di revoca o di dimissioni; *i*) linee di indirizzo per le nomine e verifica della relativa attuazione; *j*) procedure di verifica sulle nomine di competenza dell'esecutivo; *k*) definizione dei poteri delle commissioni d'inchiesta.

Ai sensi dell'art. 5, co. 4, l. stat. Friuli-V.G. n. 17/2007, il regolamento del Consiglio, approvato a maggioranza assoluta dei componenti assicura *a*) il metodo della programmazione dei lavori; *b*) la precedenza per le iniziative del Governo regionale; *c*) comunicazioni al presidente della Regione; *d*) poteri di indirizzo e di controllo nei confronti del Governo regionale spettanti al Consiglio e alle commissioni; *e*) modalità di partecipazione del Governo ai lavori delle commissioni e alle sedute del Consiglio; *f*) strumenti di sindacato ispettivo; *g*) informazione ai cittadini sulle iniziative dei consiglieri; *h*) diritti dell'opposizione.

¹⁴⁶ Art. 35, co. 4, ST. Piemonte; art. 18 ST. Liguria; art. 33, co. 3, ST. Lombardia; art. 48, co. 1, ST. Veneto; art. 27, co. 4, ST. Emilia-R.; art. 19 ST. Marche; art. 48, co. 1, ST. Umbria; art. 17 ST. Molise; art. 26, co. 1, ST. Calabria; art. 37, co. 1, ST. Puglia; art. 19 ST. Basilicata; art. 19 ST. Valle d'Aosta; art. 31 ST. Trentino A.A.; art. 21 ST. Friuli-V.G.; art. 19 ST. Sardegna. Solo lo statuto siciliano nulla dispone al riguardo ed è il regolamento, adottato comunque con tale *quorum* già nel 1949, a stabilire che le proposte di modifica allo stesso siano approvate a maggioranza dei membri (art. 4 ST. Sicilia e art. 39, co. 3, reg. Ass. reg. siciliana).

un caso il regolamento è approvato e modificato a maggioranza dei due terzi dei membri (Campania), a cui si aggiungono alcune soluzioni intermedie in cui la maggioranza qualificata diventa assoluta dopo alcune votazioni dall'esito negativo (Abruzzo, Lazio, Toscana)¹⁴⁷.

Alcuni statuti hanno previsto nelle disposizioni transitorie e finali che il Consiglio provvedesse ad adeguare il proprio regolamento (I Norma transitoria e finale ST. Piemonte, art. 80, co. 1, ST. Lazio), fissando talvolta anche il termine rispetto all'entrata in vigore dello statuto (6 mesi *ex art.* 80 ST. Toscana, art. 73, co. 2, ST. Emilia-R., art. 68, co. 3, RC Campania; 4 mesi *ex art.* 85, co. 3, ST. Umbria e art. 59, co. 3, ST. Umbria). Vero è che il termine è ordinatorio, non è accompagnato da alcuna sanzione espressa, non è stato mai rispettato nella prassi e, anche laddove lo statuto nulla abbia disposto sul punto (ST. Lombardia, Liguria, Abruzzo) il Consiglio ha comunque adottato il nuovo regolamento, ma si tratta di un segno evidente della consapevolezza da parte di alcuni legislatori statutari sullo stretto raccordo esistente tra statuto e regolamento consiliare.

Infatti l'approvazione del regolamento rappresenta una tappa importante del percorso di adeguamento allo statuto dell'organizzazione e della programmazione dei lavori consiliari, dell'esercizio delle prerogative dei consiglieri, dei diritti dell'opposizione, dell'iniziativa delle leggi e dei provvedimenti amministrativi di competenza del Consiglio, degli strumenti e delle procedure di sindacato ispettivo e controllo nei confronti della Giunta, dell'informazione e della partecipazione dei cittadini singoli ed associati, della definizione di procedure volte a perseguire la qualità della legislazione e così

¹⁴⁷ Si va dal regolamento approvato a maggioranza assoluta nel caso in cui in due votazioni non sia raggiunta la maggioranza dei due terzi (art. 18, co. 1, ST. Abruzzo) al regolamento adottato a maggioranza dei tre quinti dei membri che diventa assoluta dalla terza votazione (art. 25, co. 1, ST. Lazio), fino a un meccanismo "a scalare", per cui il regolamento è approvato con la maggioranza dei tre quarti dei componenti il consiglio nella prima votazione, dei due terzi nelle successive due e con la maggioranza assoluta a partire dalla quarta (art. 22, co. 2, ST. Toscana). Si tratta di meccanismi simili a quelli variamente configurati dagli statuti per l'elezione del presidente del Consiglio regionale, per cui la maggioranza qualificata inizialmente richiesta si riduce ad assoluta (talvolta anche semplice) in caso di esito negativo delle prime votazioni (cfr. ad es. art. 46, co. 3, ST. Umbria; art. 12, co. 1, ST. Toscana; art. 20, co. 3, ST. Lazio; art. 20, co. 2, ST. Calabria).

via. Come si legge nella relazione illustrativa allegata al «Regolamento generale» del Consiglio della Regione Lombardia del 2009, esso «costituisce un fondamentale passo del percorso di attuazione dello statuto», dato che «per rendere operative le tante innovazioni introdotte dal nuovo statuto nell'ordinamento regionale risulta infatti fondamentale adeguare l'organizzazione dei lavori e le procedure interne del Consiglio regionale»¹⁴⁸. Basti pensare che il Consiglio regionale della Puglia ha recentemente rilevato come l'«attuale stesura del Regolamento interno» risalente al 1988 richieda, se non l'approvazione di un nuovo regolamento, almeno un'«organica ed approfondita rivisitazione» alla luce delle innovazioni introdotte dallo statuto del 2004¹⁴⁹.

L'adozione di un nuovo regolamento o almeno l'ampia modifica di quello precedente è ancora più importante se si considera che il regolamento può accentuare o attenuare alcune «linee di tendenza» della forma di governo¹⁵⁰. Basti pensare alla previsione di poteri dell'esecutivo di incidere sulla programmazione dei lavori consiliari (come nella V Repubblica in Francia con esame immediato dei progetti di legge, rinvio di determinate

¹⁴⁸ Il testo della relazione è consultabile su www.consiglio.regione.lombardia.it.

¹⁴⁹ Consiglio regionale Puglia, IX Legislatura, A.C. 1378, «Proposta di modifiche e integrazioni al Regolamento interno del Consiglio regionale della Puglia», 24.2.2014, in www.consiglio.puglia.it (Sezione Atti Consiliari – Atti amministrativi). Basti pensare all'art. 16 ST. Puglia sulla possibilità per cittadini, enti locali, associazioni e organizzazioni sociali di rivolgere petizioni al Consiglio regionale per «sollecitare l'intervento della Regione su questioni di interesse collettivo», secondo le modalità previste dal regolamento interno, che però non attua quanto disposto in merito; o ancora l'art. 32, che menziona il procedimento legislativo per commissione in sede deliberante e rinvia le modalità di assegnazione al regolamento, che tace sul punto e disciplina solo le sedi referente e redigente. Si tratta solo di alcuni esempi di inattuazione della logica complessiva dello statuto.

¹⁵⁰ In questo senso T. MARTINES, *I regolamenti dei Consigli*, cit., 484. Sull'importanza della programmazione dei lavori per la delimitazione della forma di governo regionale, N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, Jovene, 2010, 143 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Potenzialità e limiti del regolamento consiliare: lezioni dall'esperienza del Veneto*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 7, evidenzia lo «stretto raccordo tra statuto e regolamento» per il riequilibrio tra la Giunta e il Consiglio («La possibilità per il Consiglio di riacciare un rapporto di indirizzo e controllo con l'Esecutivo regionale passa ... attraverso la presenza del Presidente e dei componenti della Giunta ai lavori consiliari di Commissioni ed Assemblea ... scandendo tempi, modi ed effetti di tale confronto ... [e] solo lo strumento regolamentare può entrare a tale livello di dettaglio»). Dubita dell'incidenza del regolamento sulla forma di governo in un'ottica di recupero del ruolo del Consiglio, G. RIVOSECCHI, *I regolamenti consiliari: uno strumento di dubbia utilità ad assicurare il recupero del ruolo delle assemblee nelle forme di governo regionali*, in Riv. AIC, 1/2011, 1 ss.

proposte e così via), di partecipare ai lavori di commissioni e dell'aula, al riequilibrio tra posizione del presidente della Giunta e Consiglio attraverso l'istituto della questione di fiducia, forme di controllo politico come le valutazioni sugli aggiornamenti del programma di governo, la mozione nei confronti dell'assessore da cui non derivi obbligo di dimissioni¹⁵¹.

Secondo le modalità previste dal proprio statuto, il nuovo regolamento assembleare è stato adottato dai Consigli delle Regioni:

- Calabria (deliberazione n. 5 del 27.5.2005)¹⁵²;
- Liguria (del. n. 18 del 9.6.2006)¹⁵³;
- Umbria (del n. 141 del 8.5.2007)¹⁵⁴;
- Emilia-Romagna (del. n. 143 del 28.11.2007)¹⁵⁵;
- Lombardia (del. n. VIII/840 del 9.6.2009)¹⁵⁶;
- Piemonte (del. n. 269-33786 del 24.7.2009)¹⁵⁷;
- Toscana (reg. n. 12 del 27.1.2010)¹⁵⁸;
- Abruzzo (del. n. 56/2 del 12.10.2010)¹⁵⁹;
- Campania (reg. n. 357 del 19.7.2012).

Nelle altre Regioni non si è proceduto a una riforma integrale del regolamento consiliare e i rispettivi Consigli hanno preferito apportare delle novelle al “vecchio” regolamento: così in Lazio¹⁶⁰, Marche¹⁶¹,

¹⁵¹ Sul rapporto fiduciario tra Consiglio e presidente della Giunta, v. par. 4.4.

¹⁵² Successivamente modificato con DCR nn. 92/2006, 126/2007, 186/2007, 262/2008, 385/2009, 52/2010, 75/2011, 81/2011, 125/2011, 135/2011, 256/2012.

¹⁵³ Modificato con DCR nn. 4/2007, 36/2008, 19/2009, 1/2010, 1/2011.

¹⁵⁴ Successivamente modificato con DCR nn. 315/2009, 3/2010, 200/2012.

¹⁵⁵ Pubblicato sul BUR del 5.12.2007, entrato in vigore il 1.1.2008.

¹⁵⁶ Il nuovo «Regolamento generale» è in vigore dal 1.9.2009.

¹⁵⁷ Entrato in vigore all'inizio della IX leg. (maggio 2010), s.m. modificato con DCR n. 233-19727 del 18.6.2013.

¹⁵⁸ Successivamente modificato con reg. nn. 15/2011, 18/2012, 19/2012, 23/2014.

¹⁵⁹ Pubblicato sul BUR n. 76/2010, in vigore dal 1.1.2011.

¹⁶⁰ Il regolamento approvato con DCR n. 198 del 16.5.1973 è stato ampiamente novellato dalla DCR n. 62 del 4.7.2001, s.m. con DCR nn. 1/2005, 3/2005, 4/2005, 43/2007, 9/2011, 26/2012. Quindi il Consiglio regionale laziale ha modificato il regolamento nel 2001, prima ancora che fosse approvato il nuovo statuto, dopo di che ha apportato solo le modifiche «necessarie ai fini dell'adeguamento alle disposizioni dello statuto stesso» ex art. 80 ST. Lazio.

¹⁶¹ Regolamento approvato con DCR del 21.12.1979, s.m. con DCR nn. 106/1992, 140/1993, 1/2000, 110/2003, 124/2004, 39/2007, 45/2007, 57/2012, 89/2013.

Veneto¹⁶², Molise¹⁶³, Puglia¹⁶⁴, oltre alla Basilicata che però non ha ancora adottato neanche il nuovo statuto¹⁶⁵. Salvo il caso del Consiglio del Friuli-Venezia Giulia¹⁶⁶, anche nelle Regioni speciali Sardegna¹⁶⁷, Sicilia¹⁶⁸, Valle d'Aosta¹⁶⁹ e Trentino-Alto Adige/Südtirol¹⁷⁰ così come nelle province autonome di Trento e Bolzano¹⁷¹ è ancora in vigore il vecchio regolamento consiliare.

¹⁶² Regolamento approvato con DCR n. 456/1987, modificato da ultimo con DCR n. 111/2011. In Veneto le modifiche al regolamento sono state approvate prima del nuovo statuto e la loro entrata in vigore è stata addirittura condizionata all'approvazione in seconda votazione della legge regionale statutaria, il che sembra evidenziare anche la possibile «funzione *anticipatoria* e *propedeutica* che il regolamento consiliare può svolgere rispetto allo statuto». Così E. GIANFRANCESCO, *Potenzialità e limiti*, cit. 9, secondo il quale «il breve periodo intercorso tra l'approvazione dei due atti e, soprattutto, la circostanza che entrambi facevano parte del medesimo “*package*” politico non consentono, però, di giungere a sostenere che l'approvazione del regolamento abbia svolto una funzione “*trainante*” determinante per l'approvazione dello statuto, come pure è astrattamente concepibile».

¹⁶³ DCR n. 144/1985 e s.m. (da ultimo DCR n. 3/2010).

¹⁶⁴ DCR n. 958/1988 e s.m.

¹⁶⁵ DCR n. 1273/1999.

¹⁶⁶ Regolamento approvato il 6.10.2005, modificato in data 25.10.2007, 3.3.2010, 24.9.2013 e, da ultimo, 29.10.2013.

¹⁶⁷ Testo approvato dal Consiglio nella seduta del 22.7.1988, s.m. tra il 1993 e il 2000, più recentemente nelle sedute 11.12.2012 e da ultimo il 22.7.2013.

¹⁶⁸ Regolamento approvato nelle sedute del 17.3.1949 e del 22.6.1949, con diverse modifiche apportate nel corso degli anni, fino alla più recente del 30.7.2012.

¹⁶⁹ Testo approvato con DCR n. 3690/1988, da ultimo emendato con DCR n. 203/2013.

¹⁷⁰ Regolamento approvato nella seduta del 19.2.1953 e s.m.

¹⁷¹ Deliberazione Consiglio della provincia autonoma di Trento n. 3/1991 e s.m.; deliberazione Consiglio della provincia autonoma di Bolzano n. 4/1993 e s.m.

Capitolo III

**I regolamenti «interni» dei Consigli regionali:
aspetti problematici emersi dal confronto
tra dottrina e Corte costituzionale**

3.1 Il dibattito dottrinale sui regolamenti «interni» di organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali

Nella dottrina più autorevole si sono registrate diversità di orientamenti sulla natura e collocazione dei regolamenti di organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali nel sistema delle fonti¹, alcuni configurandoli come atti con forza di legge (Mortati, Pizzorusso), altri accostandoli ai comuni regolamenti regionali in quanto privi di valore legislativo (Pace, Traversa, Elia) o parlando di fonti atipiche (Cuocolo), altri considerandoli atti meramente interni (Fois).

La qualificazione primaria o secondaria della fonte ovvero la riconduzione tra gli *interna corporis acta* era in passato strettamente connessa sia al controllo in origine preventivo effettuato dal Governo sugli atti amministrativi e sulle leggi delle Regioni (artt. 125, co. 1, e 127 Cost.) sia all'individuazione degli organi giurisdizionali abilitati a sindacare tali atti.

In passato la collocazione dei regolamenti consiliari tra gli *interna corporis* si fece risalire alla posizione di indipendenza e autonomia costituzionalmente riconosciuta all'organo rappresentativo (di cui tale atto sarebbe la principale e più diretta espressione), a elementi formali (come la tradizionale qualificazione di regolamento «interno» da parte degli statuti e la mancata promulgazione)² e sostanziali (materie non in grado di incidere sulla sfera giuridica di soggetti diversi dai membri dell'organo rappresentativo)³.

¹ L'incerta collocazione è sottolineata da L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1979, 294-95, che parla di «fonte normativa *anomala*, ben distinta dalla massa degli altri regolamenti approvati dal Consiglio, e contrapposta anche alle leggi regionali». Secondo T. GIUPPONI, *Autonomia e indipendenza delle Camere e dei Consigli regionali davanti alla Corte*, in A. PACE (cur.), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il 50° anniversario*, Milano, Giuffrè, 2010, 384, la difficile collocazione della fonte nasceva anche dall'ambiguità delle funzioni dei Consigli regionali, inizialmente titolari di potestà sia legislativa sia regolamentare.

² Cfr. art. 20 l. n. 62/1953, ai sensi del quale «Il Consiglio regionale approva, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla Regione, il proprio *regolamento interno*» (corsivo mio). Su tale disposizione, e più in generale sulla legge Scelba, v. *supra* par. 2.5.

³ Secondo S. FOIS, *Il «trattamento» dei regolamenti interni dei Consigli regionali, con specifico riferimento a quelli del Consiglio regionale sardo*, in Quad. reg., 1984, 1153 ss., i regolamenti interni rappresentano «la più elementare e gelosa espressione della posizione di

La tesi internista era più che altro rivolta a garantire l'autonomia degli organi rappresentativi regionali nei confronti del Governo alla luce dell'originario sistema costituzionale di controlli preventivi, dato che alcuni Consigli, in particolare quelli di Sardegna e Puglia, avevano inviato il proprio regolamento al commissario del Governo per il controllo statale, al pari delle leggi⁴.

Tale orientamento è rimasto minoritario in dottrina, la quale invece ha variamente sostenuto la natura esterna delle norme regolamentari e la loro rilevanza sul piano giuridico⁵. In quest'ultimo senso, Berti ha addirittura sostenuto che il regolamento consiliare sia il «prototipo» della potestà regolamentare della Regione e l'atto primogenito dell'organo rappresentativo, «frutto primo ... di quella capacità normativa *tout court*, che il consiglio ha e che si manifesta in atti, ai quali, ove non sia attribuita espressamente la qualificazione della legge, si deve riconoscere il nome di regolamento»⁶. In quest'ottica il rapporto tra la legge e il regolamento

indipendenza e di autonomia costituzionalmente riconosciuta ai Consigli» (1162), che troverebbe conferma nella giurisprudenza più risalente (Corte cost., sentt. nn. 66/1964, 10/1967, 143/1968). In realtà la posizione dell'A. è più sfumata, ammettendo la rilevanza esterna dei regolamenti quando «incidano sui principi costituzionali della parità di trattamento, del diritto alla difesa *ex art. 24 Cost.*, della tutela giurisdizionale unitaria di diritti ed interessi legittimi» (1160), la cui tutela «può ... sempre ed efficacemente essere ottenuta mediante un giudizio promosso davanti alla Corte ... [e] forse potrebbe anche profilarsi l'eventualità di un intervento dei giudici ordinari» (1177-1178).

⁴ Comprimendo l'autonomia dell'organo consiliare per S. FOIS, *Il «trattamento» dei regolamenti interni*, cit., 1153 ss.; T. MARTINES, *I regolamenti dei Consigli regionali*, in id., *Opere*, Milano, Giuffrè, 2000, II, 482 (già in *Studi per L. Campagna*, Milano, Giuffrè, 1980, II, 117 ss.); P. GIOCOLI NACCI (cur.), *Commento allo statuto della Regione Puglia*, Milano, Giuffrè, 1973, 173.

⁵ L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*, in *Giur. cost.*, 1965, 145. G. BERTI, *Il regolamento come atto normativo regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 136 ss. (spec. 170), riteneva che i regolamenti consiliari, al pari di quelli parlamentari, non fossero da considerare normazione interna, in quanto «non c'è regolamento il quale, pur limitato a disciplinare gli aspetti funzionali di un ufficio, non sia rilevante sul piano giuridico» e se «tutta l'attività normativa è del consiglio, come organo rappresentativo della comunità, viene a mancare per ciò stesso ogni spazio alla formulazione di norme che siano per definizione prive di rilevanza giuridica».

⁶ Il riferimento alla primigenia normativa sembra riprendere una tesi elaborata pochi anni prima da Ferrara in ordine ai regolamenti parlamentari, qualificati come «atti normativi primigeni dell'indirizzo politico» (G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesauero*, Milano, Giuffrè, 1968, 346 ss.), laddove il significato della maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione dell'atto dall'art. 64, co. 1, Cost. sarebbe non già quello di tutelare le minoranze parlamentari, bensì di realizzare un determinato indirizzo politico. Si veda *amplius supra* par. 1.1

consiliare non andrebbe letto in termini di gerarchia o di competenza, ma in quelli di relazione tra contenuto e forma: il regolamento è la funzione normativa di base dell'ordinamento regionale e la legge la forma che la funzione assume quando previsto dalla Costituzione, dallo statuto o su volontà del Consiglio. In realtà, l'Autore sembra comunque rifarsi ai criteri di gerarchia e competenza, almeno quando sostiene che il regolamento, alla luce della maggioranza assoluta richiesta per la sua approvazione, è rinforzato e messo al riparo da possibili «invasioni» (competenza) o «alterazioni» (gerarchia) da parte di atti che non abbiano la sua stessa «durezza» (forza), quindi anche da parte della legge regionale che «non riveste quel carattere di primarietà che a prima vista si può attribuirle»⁷.

Rimanendo in tema di primarietà, la tesi del regolamento consiliare come atto con forza di legge è stata sostenuta da Mortati che, dopo aver effettuato un ampio riesame storico e sistematico della normazione secondaria, ha ricondotto tutti i regolamenti tra gli atti con forza di legge a causa del carattere relativo del concetto stesso di «forza»⁸. La possibilità di attribuire, vista l'impossibilità di escludere, forza di legge anche ai regolamenti (tra cui quello consiliare, ricompreso tra i regolamenti «di prerogativa»)⁹, li avrebbe resi tutti sottoponibili al sindacato di costituzionalità, reso peraltro necessario

⁷ G. BERTI, *Il regolamento come atto normativo regionale*, cit., 173.

⁸ In quanto «[non] fornito di caratteri sempre omogenei, che consentano di fare distinguere in modo preciso gli atti normativi che ne sono forniti, dagli altri che invece ne difettano». C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964, 96. *Contra* E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967, 424, che dubita della possibilità di instaurare un regime unitario e accentrato di sindacato di legittimità costituzionale su tutti gli atti normativi «senza introdurre precise modificazioni nella costituzione formale ... ovvero ... senza ricorrere a interpretazioni non tanto adeguatrici quanto "creatrici" della norma costituzionale, tali cioè da forzare il dato normativo vigente fino al punto da instaurare un dato normativo assolutamente *diverso* da quello attuale».

⁹ Tra i diversi tipi di regolamenti, C. MORTATI, *Atti con forza di legge*, cit., 78, individua quelli indipendenti (materie in cui manca una normazione da parte di fonti primarie), divisi a loro volta in due gruppi: *a*) i regolamenti di prerogativa o «riservati», dove l'assenza di disciplina in una determinata materia deriva dalla volontà della Costituzione di sottrarre l'intervento al legislatore, dunque espressione di una vera e propria riserva di regolamento; *b*) i regolamenti «autonomi», quando il vuoto normativo dipende invece dall'omissione (e quindi dalla volontà) del legislatore. Nei regolamenti di prerogativa «sono da fare rientrare quelli connessi all'autonomia costituzionalmente garantita (anche se senza specifica determinazione di limiti) degli enti autarchici territoriali minori».

dall'esigenza di uniformità dell'interpretazione della Costituzione e dalla migliore tutela giurisdizionale nei confronti di manifestazioni di attività normativa incidenti su situazioni soggettive di singoli o enti.

Mortati ha poi affrontato nello specifico i regolamenti consiliari, i quali hanno «indole» diversa dai comuni regolamenti poiché esecutivi di disposizioni statutarie e non di leggi regionali. Anche alla luce del loro rispettivo contenuto, il celebre giuspubblicista ha equiparato tali regolamenti a quelli parlamentari e, se questi ultimi rivestono una «posizione analoga» a quella della legge ordinaria statale (tesi che sarà poi smentita dalla Corte costituzionale)¹⁰, allora anche i regolamenti consiliari si trovano «sullo stesso piano» delle leggi regionali, rientrando quindi tra gli atti con forza di legge della Regione sottoponibili al sindacato di costituzionalità¹¹. Inoltre i regolamenti collegiali potrebbero essere parametro del giudizio di legittimità delle leggi regionali, al pari di quanto ritenuto dalla stessa dottrina per i regolamenti parlamentari, assumibili come parametro

¹⁰ V. *supra* par. 1.3.

¹¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969, II, 886-887, muove dalla considerazione che «i regolamenti parlamentari in quanto direttamente esecutivi della costituzione ... vengono a rivestire una posizione analoga a quella della legge del parlamento e dalla equiparabilità ... con i medesimi di quelli regionali si dovrebbe giungere alla conclusione che anche questi ultimi siano da mettere sullo stesso piano delle leggi regionali». Secondo l'A., rafforza la tesi il fatto che «per l'unicità dell'organo legislativo regionale, la volontà da cui emana il regolamento è la stessa che formula le leggi». Adesivamente, M. TRAMPUS, *Appunti sui regolamenti interni dei Consigli regionali*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1969, 386, i regolamenti consiliari si trovano «nella medesima posizione di regolamenti costituzionalmente riservati propria dei regolamenti parlamentari». Secondo A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto: art. 1-9*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro it., 1977, 454-455, i regolamenti degli organi supremi della Regione non rientrano tra le fonti secondarie, ma sono fonti primarie, in base «all'analogia con la disciplina vigente in relazione alle camere del Parlamento nazionale», per cui essi costituiscono «manifestazione di autonomia del principale organo della Regione, così come i regolamenti parlamentari lo sono nell'ambito dell'ordinamento giuridico dello Stato»; dello stesso A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1978, 680 ss.; S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2007, 512, include tra le fonti primarie regionali diverse dalle leggi i referendum abrogativi e i regolamenti consiliari. Sul «valore» di legge del regolamento collegiale, nel senso di atto sottoponibile al giudizio di legittimità costituzionale *ex art. 134 Cost.*, A. RUGGERI, *Regolamenti consiliari e «valore di legge» (a margine di Corte cost. n. 288 del 1987)*, in Nomos, 1988, 65 ss.; S. PANUNZIO, *Regolamenti consiliari e tutela giurisdizionale dei dipendenti dei Consigli regionali e provinciali*, in Giur. cost., 1988, 501 ss.; F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, Giappichelli, 2002, 100.

valutativo dell'attività dell'assemblea in virtù della loro funzione strumentale di attuazione dello statuto e della Costituzione¹².

Parte della dottrina, pur respingendo la tesi internista, ha negato che i regolamenti consiliari possano essere equiparati ai regolamenti parlamentari e che rientrino tra le fonti primarie come atti con forza di legge. Si è osservato che all'equiparazione con la legge regionale ostano alcuni elementi formali (in particolare la mancata promulgazione e pubblicazione)¹³, così come si sono manifestate perplessità sull'assimilabilità con i regolamenti parlamentari, nonostante l'apparente identità sostanziale, data la diversa «posizione» ricoperta dai Consigli regionali rispetto alle Camere sulla base della riconduzione rispettiva di tali organi alla sfera dell'autonomia ovvero a quella della sovranità¹⁴. Peraltro, se la riserva di regolamento *ex Constitutione* mira a evitare un'invasione da parte della legge statale, alla cui formazione concorrono entrambi i rami del Parlamento in egual misura (per cui, ove fosse la legge a disciplinare le attività interne di ciascuna Camera, l'una interverrebbe nella regolamentazione dell'altra e viceversa), tale ragione non può essere adottata per le Regioni, stante il monocameralismo che le caratterizza.

Così, il regolamento consiliare può costituire al più oggetto del giudizio nel conflitto di attribuzione al pari di tutti gli atti regionali non legislativi, quando oggetto di una controversia tra Stato e Regione per

¹² Sugli orientamenti della dottrina in tema di regolamenti parlamentari e sulla posizione assunta dalla Corte costituzionale, si rinvia ai parr. 1.1, 1.2, 1.3.

¹³ Istituti che presuppongono un rapporto di alterità tra Consiglio e destinatari della norma. Il regolamento non è promulgato, la pubblicazione è finalizzata solo alla conoscenza dell'atto e da essa non dipende l'entrata in vigore, autonomamente fissata dall'atto stesso. Così U. DE SIERVO, *Il Consiglio regionale*, in E. CHELI et al. (cur.), *Commento allo statuto della Regione Toscana*, Milano, Giuffrè, 1972, 94. L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzione*, cit., 149 (nt. 8), aveva già evidenziato la difficoltà di sottoporre i regolamenti consiliari a un meccanismo di controllo ai sensi del vecchio art. 127 Cost. in mancanza della promulgazione nel loro procedimento di formazione.

¹⁴ A. PACE, *In tema di regolamenti interni dei Consigli regionali trattati come leggi. Riflessioni su un «suggerimento» della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1970, 161 ss.; S. TRAVERSA, *Il potere regolamentare dei Consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti*, in *Giur. cost.*, 1964, 700 ss. Sulla diversa posizione dei Consigli regionali e delle Camere del Parlamento nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 66/1964, v. *infra* par. 3.2.

invasione della sfera di competenza del primo¹⁵, ovvero degli ordinari rimedi giurisdizionali nel caso in cui siano interessati altri soggetti¹⁶. Al tempo stesso, la conformità del comportamento del Consiglio al proprio regolamento è da considerare priva di rilievo perché, anche laddove lo statuto rinvii al regolamento la disciplina di un determinato procedimento, tale riserva deve essere intesa come uno strumento per rendere «elastica la disciplina statutaria» in quel settore e non per dare «la forza di norma statutaria a norme che non sono tali»¹⁷.

Più sfumata la posizione di altri autori che, da un lato, escludono il regolamento consiliare dal novero degli atti legislativi e amministrativi per la decisiva assenza di esternazione da parte del presidente della Giunta (analogamente ai regolamenti parlamentari che non sono promulgati dal Capo dello Stato), dall'altro lo definiscono «fonte atipica al più dotata di forza di legge regionale»¹⁸, evidenziando un certo disagio nel ricondurre la fonte tra quelle primarie o secondarie¹⁹.

Come si può rilevare, nella letteratura il confronto con i regolamenti parlamentari rimane un punto fermo attorno al quale ruota la qualificazione dei regolamenti consiliari, confronto che si è sviluppato anche intorno al problema del loro fondamento.

¹⁵ U. DE SIERVO, *Il Consiglio*, cit., 96.

¹⁶ V. ONIDA, *Regolamenti regionali*, in Enc. Giur., Roma, Treccani, 1991, XXVI, 7.

¹⁷ U. DE SIERVO, *Il Consiglio*, cit., 96, secondo il quale «non potrà venire in rilievo altro che il comportamento del Consiglio più o meno aderente alla disciplina costituzionale o statutaria senza che il problema muti se il comportamento è stato più o meno conforme al regolamento» ed «assumere come parametro di legittimità ... le norme scritte dei regolamenti interni equivarrebbe a dare potestà di revisione statutaria ... ad organi che ne sono privi». In senso adesivo, C. CAMILLI, *Art. 42*, in C. CAMILLI, L. MIGLIORINI, G. TARANTINI, *Commento allo statuto della Regione Umbria*, Milano, Giuffrè, 1974, 183.

¹⁸ F. CUOCOLO, *Consiglio regionale*, in Enc. Giur., Roma, Treccani, 1988, IX, 3. Più recentemente id., *Diritto regionale italiano*, Torino, Utet, 1991, 67-68, sostiene che la «violazione [del regolamento consiliare], per esempio nella procedura approvativa della legge regionale, vizia la legge medesima e può legittimare un ricorso alla Corte Costituzionale per violazione indiretta dell'art. 123, 1° comma, Cost., nella parte in cui attribuisce allo Statuto regionale la competenza a dettar norme sull'organizzazione interna della Regione, anche se tali norme siano state poi demandate al regolamento consiliare».

¹⁹ Più recentemente G. MELONI, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in www.osservatoriosullefonti.it, 5, si esprime in termini di «carattere atipico» della fonte, «non riconducibile ... non solo alla dicotomia fonte primaria - fonte secondaria, ma neppure a quella prospettabile nei termini di fonte riservataria piuttosto che a concorso libero».

L'art. 64, co, 1, Cost., stabilisce che «ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti», dunque il passaggio al nuovo ordinamento costituzionale non mise in discussione l'autonomia organizzativa dei due rami del Parlamento già sancita dall'art. 61 dello Statuto albertino, tenendo comunque presente come durante il ventennio fascista questa (come del resto gli altri tipi di) autonomia fu svuotata di ogni significato. Al di là del dibattito sviluppatosi intorno al valore di tale disposizione, se costitutivo (rappresenta il fondamento espresso della potestà regolamentare) o dichiarativo (riconosce la potestà regolamentare come espressione di una preesistente autonomia e indipendenza delle Camere), sussiste una differenza fondamentale tra Parlamento e Consigli regionali: pur essendo entrambi configurati come organi titolari di potestà legislativa, i regolamenti di organizzazione e funzionamento dei Consigli delle Regioni ordinarie non sono espressamente menzionati in alcun articolo della Costituzione, sia nel testo originario sia in quello risultante dalle novelle intervenute tra il 1999 e il 2001. Il potere regolamentare è previsto espressamente da una disposizione di rango costituzionale solo in riferimento alle Regioni speciali, dato che i rispettivi statuti, che prevedono l'approvazione del regolamento da parte del Consiglio, sono approvati con legge costituzionale²⁰.

Da qui parte della dottrina ritiene che i regolamenti consiliari, a differenza di quelli parlamentari, non trovino il loro fondamento nella Costituzione, vista la mancanza di un'espressa disposizione sul punto e di una chiara e univoca definizione della potestà regolamentare "interna" dei Consigli e del suo oggetto. La fonte di legittimazione dei regolamenti consiliari va ricercata negli statuti, salvo per le Regioni speciali in cui il regolamento consiliare ha fondamento costituzionale esplicito²¹. Se lo

²⁰ Art. 4 ST. Sicilia, art. 19 ST. Sardegna, art. 19 ST. Valle d'Aosta, art. 25 ST. Trentino A.A., art. 21 ST. Friuli-V.G.

²¹ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, 312. F. CUOCOLO, *Commento allo statuto della Regione Liguria*, cit., 235, accenna a una posizione diversa dal punto di vista formale che caratterizza i regolamenti consiliari delle Regioni ordinarie e speciali.

statuto non può istituire fonti primarie, alla luce del principio di tassatività delle stesse e del fatto di essere esso stesso fonte primaria, a prima vista è possibile qualificare il regolamento consiliare come atto primario solo in riferimento alle Regioni speciali, in quanto previsto dal rispettivo statuto adottato con legge costituzionale, mentre nel silenzio della Costituzione i regolamenti consiliari delle Regioni ordinarie sarebbero fonti secondarie.

Stante l'identica natura dell'organo assembleare nelle Regioni speciali e in quelle ordinarie²², secondo alcuni ne deriverebbe un'ingiustificata diversità di trattamento tra i regolamenti dei vari Consigli, generata da un insufficiente coordinamento tra le scelte operate in seno all'Assemblea costituente e dalla laconica formulazione dei precetti relativi all'autonomia consiliare nel Titolo V²³. Ecco perché parte della dottrina sostiene che lo statuto, nel disporre che il Consiglio regionale adotti il proprio regolamento di organizzazione e funzionamento, stia riconoscendo l'esistenza di una fonte primaria che trova il proprio fondamento, diretto ancorché implicito, nella Costituzione²⁴.

In tale prospettiva, lo statuto ha valore meramente ricognitivo e specificativo dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni e il regolamento consiliare è atto di esecuzione non già dello statuto bensì della Costituzione. Infatti il regolamento consiliare può essere considerato fonte

²² G. LA BARBERA, *Diritto pubblico regionale*, Milano, Giuffrè, 1973, 250.

²³ *Contra* M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 439 (nota 173) che, anche se in riferimento a un differente profilo (differenza di trattamento tra Camere e Consigli), afferma come non si dovrebbe dedurre da una presunta "ingiustificata" diversità di trattamento, se disposta con norma costituzionale, la necessaria parificazione del trattamento stesso.

²⁴ Un problema analogo si è posto in relazione ai regolamenti della Corte costituzionale, che non trovano fondamento espresso in Costituzione, che invece indica la legge costituzionale e la legge ordinaria quali fonti della disciplina relativa alla costituzione e al funzionamento della Corte (art. 137, co. 1 e 2, Cost.). La legge ordinaria di attuazione (l. n. 87/1953) dispone che la Corte può disciplinare l'esercizio delle sue funzioni con regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti (art. 14) e disporre norme integrative nel suo regolamento con riferimento ai procedimenti che si svolgono davanti a essa (art. 22, co. 2). Anche in questo caso, rilevata l'indubbia efficacia esterna del regolamento, che investe situazioni soggettive di quanti partecipano al processo costituzionale, la differenza con i regolamenti parlamentari risiede nel fatto che il fondamento esplicito dei regolamenti della Corte si rinviene in una legge ordinaria. Sui diversi orientamenti dottrinali sul regolamento interno della Corte costituzionale, F. MODUGNO, *Appunti*, cit. 75, ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti*, cit., 201 ss.

primaria dell'ordinamento regionale solo a condizione di intenderlo come espressione di un'autonomia sancita *a monte* dalla Costituzione e richiamata *a valle* dallo statuto (e/o dalla legge)²⁵, per poi affermare l'esistenza di una «riserva» in base alla quale la legge (regionale e statale) non può invadere l'area coperta dal regolamento consiliare²⁶.

Nel suo lavoro sui rapporti interorganici, Bartholini ha sostenuto che le disposizioni degli statuti ordinari che prevedono l'approvazione da parte del Consiglio del proprio regolamento con una determinata maggioranza «non operano alcuna attribuzione di potere ma riconoscono un'implicita, costituzionale attribuzione», dal momento che è già la Costituzione ad individuare gli organi supremi regionali, abilitandoli quindi a «proporzionare il proprio funzionamento secondo il proprio giudizio» ed «organizzare la propria attività nel modo da essi ritenuto il più conveniente»²⁷. La previsione da parte degli statuti è quindi pleonastica, dato che il potere di normazione interna troverebbe legittimazione e fondamento nell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni e ai suoi organi²⁸.

Oltre alla previsione espressa degli organi di vertice della Regione da parte della Costituzione, vi è chi, come La Barbera, ha puntato sull'identità di funzioni tra Camere e assemblee regionali, per cui godono entrambe di una

²⁵ Secondo A. CONTENTI, *I Regolamenti interni dei Consigli regionali*, in Stato e Regione, 1975, n. 3, 45, «pur nel silenzio della Costituzione, non può non ammettersi che tale potere sia stato implicitamente accordato, sempre su di un piano di valore costituzionale, ai Consigli delle Regioni ordinarie, ancorchè sul riconoscimento esplicito del medesimo si rinvenga traccia in leggi statali sopravvenute» e negli statuti.

²⁶ Infatti come rileva F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, 292, ai regolamenti consiliari «può riconoscersi una posizione peculiare nell'ambito delle fonti regionali solo a condizione di intenderli come espressione di un'autonomia organizzativa, voluta dalla Costituzione e precisata dal legislatore statutario». La giurisprudenza costituzionale, attraverso un percorso lungo, tortuoso e con argomentazioni talvolta oscure e criticate, ha negato tale diversità di trattamento, non già perché le leggi costituzionali di approvazione degli statuti speciali non siano in grado di istituire fonti primarie o perché i regolamenti dei Consigli delle Regioni ordinarie siano da considerare fonti primarie e non secondarie, quanto perché le leggi costituzionali di approvazione degli statuti speciali non avrebbero istituito una fonte di rango primario. V. *infra*.

²⁷ S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, Cedam, 1961, 51 ss.

²⁸ E. SILVESTRI, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1950, 36, parlava di potere di autoorganizzazione «inerente per costituzione a tutte le istituzioni pubbliche», che «non potrebbero adempiere adeguatamente alle loro funzioni se non disponessero dei poteri di dettare a loro stesse delle norme ...».

posizione di indipendenza che si traduce nel potere di autorganizzazione e di autoregolamentazione, di darsi cioè un proprio regolamento interno che ne disciplini l'organizzazione e il modo di svolgimento delle attività loro attribuite.

Tali riflessioni risultarono in qualche modo unite tra loro da Martines, secondo il quale il potere del Consiglio regionale di darsi un regolamento può essere direttamente collegato all'autonomia dell'organo che, ancorché riconosciuta dagli statuti, è «connaturata alla posizione che il Consiglio assume nell'ordinamento regionale, quale organo supremo di esso, al quale Costituzione e Statuti attribuiscono la funzione legislativa e la direzione politica dell'ente»²⁹.

Al di là delle varie formulazioni e dai diversi, ma comunque connessi, punti di partenza, il nucleo di tale orientamento è che, anche in assenza di espresse disposizioni statutarie (o legislative) circa l'autonomia organizzativa e funzionale del Consiglio, sussisterebbe comunque il potere di quest'ultimo di darsi un regolamento, in quanto il fondamento risiede implicitamente nella Costituzione, o meglio nell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni e, per successiva specificazione, nell'autonomia propria dell'organo. Anzi il Consiglio regionale, tanto di Regione ordinaria quanto di Regione speciale, è necessariamente titolare di un potere di autoorganizzazione che ogni statuto riconosce, ma non istituisce. Se così è, questa dottrina considera il regolamento consiliare fonte primaria, per così dire implicita, che si aggiunge alle altre espressamente indicate dalla Costituzione.

²⁹ T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, Giuffrè, 1981, 62.

3.2 La giurisprudenza costituzionale: la posizione dei Consigli regionali tra sovranità e autonomia

La disciplina costituzionale relativa ai Consigli regionali e ai suoi membri è piuttosto essenziale, sia nella versione originaria della Costituzione sia se si considera il testo risultante dall'ampia revisione del Titolo V e mancano espliciti riferimenti ad alcune prerogative poste tradizionalmente a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza funzionale di ciascun ramo del Parlamento, e indirettamente dei suoi singoli membri, come il giudizio sui titoli di ammissione (art. 66 Cost.), il divieto di mandato imperativo (art. 67) e l'autonomia regolamentare interna (art. 64)³⁰.

Proprio per il silenzio della Carta su tali punti, sin dai primi anni sessanta la Corte costituzionale fu chiamata in diverse occasioni a pronunciarsi non solo sulla ricostruzione delle garanzie espressamente previste per il Parlamento, ma anche sulla loro possibile estensione in via analogica ai Consigli regionali.

In tale prospettiva affonda le radici l'orientamento giurisprudenziale sulla diversa «posizione» nel nostro ordinamento tra assemblee nazionali e regionali, dato che la Corte costituzionale ha (quasi) sempre risolto la questione facendo ricorso alla distinzione tra il livello di sovranità, che contraddistingue il Parlamento, e quello di autonomia, in cui si svolgono le funzioni consiliari.

Il filone giurisprudenziale che diversifica la posizione del Parlamento e dei Consigli regionali sulla base della riconduzione rispettiva di tali organi alla sfera della sovranità ovvero a quella dell'autonomia inizia

³⁰ L'art. 17, co. 1, l. n. 108/1968, rinviò alle norme del regolamento consiliare le modalità di convalida dell'elezione dei propri componenti. Sul divieto di mandato imperativo v. art. 1, co. 5, l. n. 108/1968, ai sensi del quale «I consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione senza vincolo di mandato», poi ripreso da art. 4, co. 1, lett. c), l. n. 165/2004. V. art. 20 l. n. 62/1953, ai sensi del quale «Il Consiglio regionale approva, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati alla Regione, il proprio regolamento interno». Si veda par. 2.3.

con la sentenza n. 66 del 1964³¹, anche se un accenno è già rintracciabile in una pronuncia di poco precedente, nella quale si affermava incidentalmente che la Costituzione accorda alle Regioni, comprese quelle speciali, «una sfera di autonomia più o meno ampia, ma non certo la sovranità»³².

La decisione *de qua* risolse un conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione Sicilia, avente ad oggetto due atti giurisdizionali sui rapporti d'impiego dei dipendenti dell'assemblea regionale³³.

In tale giudizio la Corte costituzionale fu chiamata a stabilire se il sindacato giurisdizionale sugli atti relativi al personale dell'organo consiliare spettasse allo Stato (nel caso di specie le Sezioni Unite della Corte di Cassazione avevano dichiarato la competenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana) ovvero se, come ritenuto dalla Regione ricorrente, la competenza spettasse alla sola assemblea come previsto dal regolamento interno, potendo quindi configurarsi un'eccezione ai principi relativi alla tutela dei diritti e degli interessi legittimi (artt. 24, co. 1, e 113, co. 1, Cost.). In quest'ultimo senso, il ricorso sosteneva che la «posizione costituzionale» dell'assemblea regionale fosse identica a quella delle Camere del Parlamento e, pur nel silenzio della Costituzione, identiche fossero anche le prerogative (dall'autonomia regolamentare all'autodichia, dalla verifica dei poteri alle immunità giurisdizionali), mirando quindi a una pronuncia che annullasse gli atti impugnati e dichiarasse l'insindacabilità da parte degli organi

³¹ Con osservazioni di G. GROTTANELLI DE SANTI, *Differenziazione tra Assemblea regionale e Camere di indirizzo politico regionale*, in *Giur. cost.*, 1964, 692 ss.; S. TRAVERSA, *Il potere regolamentare dei consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti*, in *Giur. cost.*, 1964, 700 ss.

³² Corte cost., sent. n. 49/1963, cons. in dir., § 2.

³³ In realtà si trattava di due distinti ricorsi del presidente della Giunta siciliana, prospettanti la medesima questione, quindi riuniti e decisi con un'unica sentenza. Il primo aveva ad oggetto l'ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, che sospendeva l'esecuzione di un decreto del presidente dell'assemblea regionale siciliana in materia di ammissione al concorso di segretario, mentre il secondo riguardava la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che dichiarava la competenza giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana a provvedere su una causa per l'annullamento di un decreto del presidente dell'assemblea regionale in materia di revoca dall'impiego di vicedirettore dell'assemblea.

giurisdizionali degli atti consiliari disciplinanti l'organizzazione e l'ordinamento del personale.

Il percorso argomentativo del collegio ruotò attorno al concetto di sovranità, che «resta attribuito dello Stato» e non delle Regioni, semplici soggetti di «ampia autonomia». Vero è che l'assemblea regionale non poteva essere configurata come mero organo amministrativo, «giacché le sue attribuzioni ... sono o legislative ... o politiche», ma ad avviso dei giudici ciò non comportava alcuna parificazione con le Camere: né sotto il profilo dell'attività legislativa, dato che le leggi regionali incontravano diversi limiti nella legislazione statale, anche quando manifestazione di legislazione esclusiva per le Regioni speciali, tanto da non poter essere poste sullo stesso piano delle leggi statali; né sotto quello delle attività di indirizzo politico, dato che le funzioni dell'assemblea regionale furono intese come «manifestazione di autonomia politica costituzionalmente riconosciuta e delimitata»³⁴. Ne conseguiva che come all'assemblea regionale non poteva attribuirsi la stessa posizione costituzionale delle Camere, così al potere regolamentare conferito dall'art. 4 dello statuto siciliano non poteva riconoscersi la stessa «sfera di effetti» attribuiti al potere regolamentare di ciascun ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 64, co. 1, Cost., nel caso di specie in ordine al giudizio definitivo sul rapporto d'impiego del personale.

Così, una volta esclusa l'identità di posizione tra Consigli regionali e Camere, la Corte riconobbe allo Stato la giurisdizione sugli atti dell'assemblea regionale relativi ai rapporti d'impiego dei propri dipendenti. Non si negava il potere dell'assemblea di dettare nel proprio regolamento norme relative all'organizzazione degli uffici e alla disciplina del rapporto di impiego coi propri dipendenti, così da garantire il libero esercizio delle proprie funzioni, ma il sindacato giurisdizionale sui relativi atti sarebbe spettato allo Stato, non godendo le Regioni di quel compiuto insieme di prerogative costituzionali in grado di giustificare una deroga al principio

³⁴ Corte cost., sent. n. 66/1964, cons. in dir., § 3.

della tutela dei diritti e degli interessi legittimi³⁵. Solo la sovranità consentirebbe alle Camere di derogare a principi costituzionalmente imposti come quello di cui all'art. 24 della Costituzione³⁶.

Peraltro dall'oggetto specifico del ricorso, ossia la competenza in materia di rapporto d'impiego, l'esame fu esteso all'insieme delle prerogative accordate alle Regioni e quindi alle funzioni esercitate dai Consigli rispetto a quelle dei due rami del Parlamento³⁷. In particolare, fu rilevata l'assenza di una disposizione costituzionale che riconoscesse espressamente ai consiglieri regionali l'immunità penale riconosciuta dall'art. 68, co. 2 e 3, Cost., ai membri del Parlamento, così come la prerogativa di cui all'art. 66 che attribuisce a ciascuna Camera il giudizio definitivo dei titoli di ammissione dei suoi membri³⁸. Dunque nei confronti della relativa deliberazione consiliare è sempre ammesso ricorso al giudice competente, come ribadito successivamente più volte dalla Corte costituzionale³⁹.

³⁵ «Il potere di regolamento ... offre la possibilità di dettare norme di organizzazione dei servizi e degli uffici e ... dei rapporti coi dipendenti secondo l'autonomo apprezzamento che l'Assemblea fa delle proprie esigenze, ed il sindacato giurisdizionale sulla conformità dei singoli atti a queste norme non appare ... tale da turbare quella libertà» (cons. in dir., § 5).

³⁶ Secondo S. TRAVERSA, *Il potere regolamentare*, cit., 703, la conclusione è «*ictu oculi* inaccettabile» perché in uno Stato di diritto la sovranità «non può significare ... arbitrio e cioè mancanza di limiti e di vincoli, nel caso specifico quelli contenuti nella legge fondamentale» e «non è connaturata alle Camere, ma costituisce un attributo che esse ripetono ... dalla Costituzione».

³⁷ Secondo G. GROTTANELLI DE SANTI, *Differenziazione tra Assemblea regionale e Camere*, cit., 695, «militano in questo senso le considerazioni relative alla differenza di posizione delle assemblee legislative statali e di quelle regionali, differenza che riflette, per tale aspetto, la posizione complessiva della Regione nei confronti dello Stato, nonché il carattere di eccezionalità caratteristico di tali prerogative e principi, carattere che di per sé induce ad escludere, in mancanza di espressi richiami o disposizioni, il ricorso all'analogia, sia pure che ci si trovi in presenza di soggetti attributari delle stesse funzioni».

³⁸ «Se si considera che l'immunità [penale] è conferma dell'indipendenza dell'organo nei confronti degli altri poteri ... è agevole dedurre dalla sua mancanza la dimostrazione che il sistema costituzionale non ha inteso attribuire all'Assemblea regionale quelle stesse prerogative che spettano al Parlamento». Inoltre, non vi è «una norma costituzionale che ... attribuisca ai Consigli regionali, anche di Regioni a statuto speciale, il giudizio definitivo dei titoli di ammissione dei loro componenti e della cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità» (cons. in dir., § 4).

³⁹ Si vedano ad es. sentt. nn. 59/1968, 115/1972, 29/2003. Il principio è stato positivizzato dal legislatore statale in attuazione dell'art. 122, co. 1, Cost., laddove il Consiglio è competente a decidere sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei propri membri, «fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi» (art. 2, co. 1, lett. d, l. n. 165/2004).

La diversità di posizione tra Consigli regionali e Parlamento fu ribadita anche nella giurisprudenza costituzionale successiva, che continuò a negare agli organi regionali l'estensione delle prerogative riservate agli organi supremi dello Stato⁴⁰.

Così la sentenza n. 24 del 1968 dichiarò l'illegittimità di una disposizione di una legge siciliana – nella parte in cui disponeva che l'indennità stabilita per i consiglieri regionali fosse esente da ogni tributo, estendendo lo stesso trattamento previsto dalla legge statale n. 1102 del 1948 in favore di deputati e senatori – e riconobbe al Parlamento una «posizione costituzionale del tutto peculiare», in ragione della quale le norme riferite ad esso erano da qualificare addirittura come «diritto singolare».

Nella sentenza n. 6 del 1970, che dichiarò l'incostituzionalità di alcune disposizioni del decreto legislativo n. 455 del 1946 approvativo dello statuto siciliano, relative alla giurisdizione penale dell'Alta Corte sui reati funzionali del presidente della Regione e degli assessori, il collegio ebbe modo di ribadire che le Regioni «sono enti dotati di autonomia politica, nell'ambito della Repubblica “una e indivisibile” ... [ma che] tale autonomia non [è] da confondere con la sovranità»⁴¹.

Ed ancora la sentenza n. 110 del 1970 rilevò che l'«analogia» tra le attribuzioni delle assemblee regionali e di quelle parlamentari non equivale a «identità», dato che le prime si svolgono «a livello di autonomia, anche se

⁴⁰ Si veda però Corte cost., sent. n. 143/1968, con osservazioni critiche di S. BARTOLE, *La «posizione» rispettiva dei Consigli regionali e delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1968, 2565 ss., in tema di autonomia contabile (in particolare, esenzione degli atti di spesa del presidente del Consiglio regionale dai controlli operati dalla Corte dei conti), unica decisione in cui la Corte costituzionale sembra parificare le assemblee regionali a quelle nazionali. Premessa l'«indipendenza dell'assemblea regionale, posizione connaturata a precise attribuzioni politiche e legislative, sia pure circoscritte nell'ambito del territorio regionale», si parifica, almeno sotto l'aspetto del controllo della Corte dei conti, la posizione dei Consigli regionali a quella di organi come il Capo dello Stato, il Parlamento e la Corte costituzionale. Il Consiglio regionale è «corpo indipendente e situato fuori dell'ordine amministrativo ... [quindi] i suoi atti non sono sottoposti a riscontro esterno». Ad avviso dei giudici, «non vi contraddice una precedente sentenza», ossia la sent. n. 66/1964 (cons. in dir., § 3).

⁴¹ E così come i Consigli regionali non erano «assimilabili puramente e semplicemente» alle Camere del Parlamento, anche le Giunte regionali non erano «assimilabili» al Governo della Repubblica (sent. n. 6/1970, cons. in dir., § 6).

costituzionalmente garantita», mentre le seconde «a livello di sovranità», e deroghe alla giurisdizione sono ammissibili «soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità»⁴². La Corte utilizzerà pedissequamente questa formula in molte altre sentenze successive, come «una sorta di immancabile e implacabile *leitmotiv*»⁴³.

La riforma del Titolo V della Costituzione avrebbe potuto condurre al ripensamento di questo consolidato orientamento. Vero è che le poche disposizioni costituzionali relative alle garanzie di autonomia e indipendenza dei Consigli regionali non sono state toccate dal legislatore di revisione e che il novellato art. 114, co. 2, Cost., che qualifica le Regioni, le province, le città metropolitane e i comuni come enti titolari di autonomia, potrebbe rappresentare un argomento letterale a favore della tesi dello Stato come unico soggetto giuridico titolare della sovranità. Tuttavia, l'ottica di valorizzazione delle Regioni quali elementi costitutivi della Repubblica insieme allo Stato e agli enti locali, l'eliminazione dei controlli statali sugli atti regionali, il potenziamento della fonte statutaria, la nuova ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, la piena potestà regolamentare in tutte le materie non riservate alla competenza esclusiva statale, il rafforzamento dell'autonomia finanziaria regionale sono elementi che avrebbero potuto portare a una rilettura dei consolidati apparati concettuali con cui la Corte costituzionale aveva declinato concetti fondamentali come rappresentanza, sovranità e autonomia⁴⁴.

⁴² Corte cost., sent. n. 110/1970, cons. in dir., § 4.

⁴³ Così P. STANCATI, *Sulla estensione e sui limiti del regime di autonomia dei Consigli regionali*, in Dir. soc., 1995, 84. Si vedano sentt. nn. 115/1972; 81/1975, 35/1981, 129/1981, 15/1985, 69/1985, 154/1985, 288/1987, 171/1989, 470/1992, 213/1993, 209/1994, 245/1995, 289/1997, 392/1999, 496/2000; più recentemente, sentt. nn. 292/2001, 306/2002, 301/2007 e 279/2008. Per un *excursus*, si veda T. GIUPPONI, *Autonomia e indipendenza delle Camere e dei Consigli regionali davanti alla Corte*, in A. PACE, *Corte costituzionale e processo costituzionale. Nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Napoli, Jovene, 2006, 372 ss.

⁴⁴ Sulla revisione del Titolo V della Costituzione, v. *supra* par. 2.7.

Nonostante il mutato quadro costituzionale e i «significativi elementi di discontinuità» posti dal riformato Titolo V, che «ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie»⁴⁵, l'orientamento della Corte è ancora oggi quello affermato in passato.

In realtà all'indomani della riforma non sono mancati alcuni segnali di abbandono o quanto meno di ripensamento del tradizionale criterio discrezionale fondato sul binomio sovranità-autonomia. Così la sentenza n. 292 del 2001, in materia di esenzione dal giudizio di conto, ha mantenuto distinta la posizione dei Consigli regionali da quella delle Camere, ma senza fare più alcun riferimento alla contrapposizione tra sovranità e autonomia, tipica della giurisprudenza precedente.

La sentenza n. 106 del 2002 ha dichiarato l'illegittimità di una deliberazione del Consiglio regionale della Liguria che prevedeva l'utilizzo per tutti gli atti consiliari della denominazione «Parlamento della Liguria» accanto a quella tradizionale di «Consiglio regionale»⁴⁶. Pur parlando ancora di una «posizione esclusiva», che anche il *nomen* Parlamento contribuisce a identificare, il collegio supera le argomentazioni sviluppate sin dalla metà degli anni sessanta, negando che le Camere siano sede esclusiva della sovranità popolare: il binomio «Parlamento-sovranità popolare» non descrive i termini di una «relazione di identità» e la tesi secondo la quale «nel Parlamento si risolverebbe in sostanza la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 106/2002, cons. in dir., § 3.

⁴⁶ Secondo la Corte, solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale «imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile» e il *nomen* Parlamento ha una valenza «qualificativa», connotando l'organo e la «posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale». Quindi «è fin troppo agevole ... rilevare che il termine Parlamento rifiuta di essere impiegato all'interno di ordinamenti regionali» (sent. n. 106/2002, cons. in dir., § 4). Sul *nomen* «Consiglio regionale», v. anche sent. n. 306/2002, che ha risolto analogamente una questione simile riguardante la deliberazione statutaria del Consiglio della Regione Marche. Non sono state invece impugnate le disposizioni statutarie che utilizzano la dizione «Assemblea legislativa» accanto a quella di «Consiglio regionale», trattandosi di un *nomen* dalla valenza *qualificativa* e dalla *forza connotativa* diverse da quella di Parlamento.

l'essenza, non può essere condivisa nella sua assolutezza»⁴⁷. Tale pronuncia riafferma le differenze tra Consigli regionali e Camere nazionali, negando la loro equiordinazione, ma con argomentazioni non più fondate sulla distinzione tra sovranità e autonomia.

In modo ancora più netto la sentenza n. 29 del 2003 sembra segnare il definitivo abbandono del vecchio orientamento, laddove il collegio continua sì a negare il giudizio definitivo del Consiglio regionale in ordine alla convalida degli eletti, ma non per un'«ipotetica differenza di “natura” o di funzioni fra assemblee elettive nazionali e regionali» (entrambe «espressione ... della sovranità popolare»), bensì per il principio supremo di tutela giurisdizionale dei diritti a tutti garantita dall'art. 24 e affidata agli organi di cui all'art. 113 della Costituzione⁴⁸.

La Corte costituzionale si è tuttavia riassetata sulla sua tradizionale posizione e anche di recente ha distinto tra «organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato ... situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza», e i Consigli regionali «cui compete una sfera costituzionalmente protetta non già di sovranità, ma di autonomia» (sent. n. 337/2009)⁴⁹.

⁴⁷ Infatti l'art. 1 Cost. «nello stabilire ... che la sovranità “appartiene” al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi» (Corte cost., sent. n. 106/2002, cons. in dir., § 3).

⁴⁸ Per alcune osservazioni critiche alla sent. n. 29/2003, che ha ribadito l'orientamento risalente alla sent. n. 66/1964, F.S. CANTELLA, *Il difficile equilibrio tra potere giurisdizionale e assemblee legislative: appunti su un problema ancora aperto*, in *Giur. cost.*, 2003, 185 ss.; F. SACCO, *Consigli regionali e «verifica dei poteri» tra autonomia e sovranità. Note a margine della sentenza n. 29 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2004, 243 ss.

⁴⁹ Non è escluso che l'orientamento della Corte possa cambiare in futuro alla luce del Trattato di Lisbona del 2007, che prevede il coinvolgimento dei «Parlamenti regionali» nel controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà (art. 5 Trattato sull'Unione europea), su cui P. STANCANELLI, *Art 5 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (cur.), *Codice dell'Unione europea*, Napoli, Simone, 2012, 81 ss., spec. 89; C. FASONE, *I Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nel decision-making comunitario*, in C. DECARO, N. LUPO (cur.), *Il dialogo tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, Luiss University Press, 2009, spec. 233 ss.; in generale sul principio di sussidiarietà nel TUE, F. PIZZETTI, G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (cur.), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, 133 ss.; nello stesso volume, L. GIANNITI, R. MASTROIANNI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, 161 ss.

Dalle norme costituzionali si ricaverebbe, secondo l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, la «volontà di garantire al Parlamento forme di indipendenza e prerogative più ampie di quelle date ai Consigli regionali»⁵⁰, il che rappresenta un utile punto di partenza per verificare nei paragrafi successivi se a questa diversità di «posizione» tra Camere del Parlamento e Consigli regionali sia corrisposta anche una diversità di trattamento dei rispettivi regolamenti collegiali nelle sentenze che hanno riguardato tali fonti, in particolare in ordine alla parametricità e alla sindacabilità dei regolamenti consiliari da parte della Corte costituzionale.

⁵⁰ Così M. PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1/2001, 275, nt. 13.

3.3 (Segue): la parametricità delle norme regolamentari che riproducono norme costituzionali

Nella sua più risalente giurisprudenza (sentenza n. 9 del 1959), nonostante una precedente apertura (sentenza n. 3 del 1957), la Corte costituzionale negò che le norme dei regolamenti delle Camere potessero fungere da parametro interposto nel giudizio di legittimità delle leggi statali, in controtendenza rispetto alla progressiva implementazione del cd. «blocco di costituzionalità» operata poi negli anni⁵¹. La storica decisione del 1959 non fece crollare del tutto l'*antico feticcio* degli *interna corporis*, ma lo ridimensionò sulla base del potere della Corte di sindacare eventuali violazioni di disposizioni costituzionali relative al procedimento legislativo, mentre l'interpretazione e l'osservanza di quanto disposto dai regolamenti parlamentari restavano estranee al giudizio e rimesse all'assemblea. Da un lato fu negata l'assoluta insindacabilità dell'*iter* legislativo, dall'altro non si giunse alla giustiziabilità delle leggi anche sotto il profilo dell'osservanza delle norme regolamentari.

A ben vedere, la parametricità dei regolamenti consiliari di organizzazione e funzionamento ai fini del sindacato di legittimità delle leggi regionali poteva essere affrontata in termini analoghi a quelli emersi per i regolamenti parlamentari. Infatti il nodo da sciogliere era lo stesso, ossia se l'osservanza delle norme con cui i regolamenti consiliari disciplinavano le modalità e le fasi del procedimento formativo della legge regionale rappresentasse anche un requisito di legittimità dal punto di vista formale, assumibile dalla Corte costituzionale come criterio di validità della legge.

La Corte costituzionale affrontò tale questione in una risalente decisione, la sentenza n. 40 del 1960, che, a pochi mesi di distanza dalla celebre sentenza n. 9 del 1959, precisò entro quali limiti le norme

⁵¹ Sul diniego della parametricità delle norme regolamentari da parte della Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 9/1959, v. *supra* par. 1.2. Tale orientamento è stato più volte ribadito successivamente, cfr. ad es. sentt. nn. 134/1969, 152/1982, 292/1984, 262/1998.

regolamentari potessero avere valore parametrico rispetto alla costituzionalità delle leggi regionali.

Nel giudizio in via principale sollevato ai sensi dell'allora art. 82 dello statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol⁵², la provincia autonoma di Bolzano impugnò la legge regionale n. 1 del 1960 (Istituzione del comitato consultivo regionale per l'industria), lamentando tra i vari motivi di ricorso il mancato rispetto di alcune disposizioni del regolamento del Consiglio regionale relative al procedimento di formazione delle leggi (verifica del numero legale e computo dei voti).

Se nel 1959 la Corte non aveva negato di essere competente a giudicare sui vizi formali della legge (statale), seppur limitando il proprio sindacato al contrasto tra legge e norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento e non anche tra legge e regolamento parlamentare, la sentenza n. 40 del 1960 in tema di regolamenti consiliari si pose sostanzialmente sulla stessa linea.

Non deve ingannare il fatto che nel caso in esame il collegio utilizzò come parametro interposto le disposizioni del regolamento del Consiglio richiamate dalla parte ricorrente, giudicando se la legge impugnata fosse stata approvata con regolare votazione in un'assemblea legalmente composta. Infatti gli articoli si limitavano a riprodurre norme poste dalla Costituzione per regolare la validità delle sedute e delle votazioni («corrispondono ai principi posti dagli artt. 64, terzo comma, e 72, primo comma, della Costituzione»)⁵³.

Dunque l'eventuale violazione del regolamento consiliare, nella parte relativa alla necessaria presenza del numero legale e alla maggioranza dei votanti, avrebbe potuto integrare un vizio di legittimità costituzionale della legge regionale solo in quanto avesse posto norme *corrispondenti* ai

⁵² Oggi è l'art. 97 ST Trentino-A.A. a stabilire che «la legge regionale o provinciale può essere impugnata davanti la Corte costituzionale per violazione della Costituzione o del presente Statuto o del principio di parità tra i gruppi linguistici» e, oltre che dal Governo, «la legge regionale può, altresì, essere impugnata da uno dei Consigli provinciali della Regione, la legge provinciale dal Consiglio regionale o dall'altro Consiglio provinciale della Regione».

⁵³ Corte cost., sent. n. 40/1960, cons. in dir., § 2.

principi costituzionali di cui agli art. 64, co. 3, e 72, co. 1, della Carta. Al contrario, il collegio non avrebbe invece assunto le norme regolamentari a parametro di costituzionalità, qualora non fossero state riprodotte di norme costituzionali. Ad ogni modo, i giudici non ritennero violate le disposizioni regolamentari assunte a parametro interposto, dichiarando invece l'illegittimità della legge impugnata sulla base di un altro motivo di ricorso.

Dalla sentenza *de qua* emerge l'assunzione a parametro di costituzionalità dell'osservanza dei regolamenti consiliari nel caso in cui riproducano norme costituzionali o statutarie, rilevando di fatto solo la conformità del comportamento del Consiglio alla disciplina costituzionale o statutaria⁵⁴. Resta da sottolineare come l'affermata possibilità per le norme regolamentari di costituire il parametro per i giudizi di legittimità costituzionale delle leggi regionali se enunciatrici di principi fondamentali tratti da disposizioni costituzionali non fu accompagnata da una compiuta indagine sul regime giuridico del regolamento consiliare. Anzi la Corte ritenne addirittura «non ... rilevante ai fini del decidere esaminare, in linea generale, le questioni dibattute fra le parti [Provincia di Bolzano da un lato, Avvocatura dello Stato dall'altro] in ordine al valore costituzionale dei regolamenti delle assemblee regionali»⁵⁵, in gran parte riprodotte del dibattito sviluppato all'epoca sugli *interna corporis* e sui regolamenti parlamentari⁵⁶.

⁵⁴ U. DE SIERVO, *Il Consiglio*, cit., 95-96. In senso adesivo, C. CAMILLI, *Art. 42*, in C. CAMILLI, L. MIGLIORINI, G. TARANTINI, *Commento allo statuto della Regione Umbria*, Milano, Giuffrè, 1974, 183.

⁵⁵ Corte cost., sent. n. 40/1960, cons. in dir., § 2.

⁵⁶ V. *supra* par. 1.1.

3.4 (Segue): i regolamenti consiliari come atti formalmente amministrativi

«In sede di conflitto di attribuzione è stato sempre correttamente tenuto fermo il principio che non qualsiasi vizio di illegittimità di atti statali o regionali, ma soltanto quelli consistenti in invasioni della sfera di competenza costituzionalmente assegnata all'uno o all'altro soggetto, possa concretare gli estremi del conflitto ...». Così scriveva Crisafulli nel 1963 a proposito delle Regioni davanti alla Corte costituzionale⁵⁷, anche se tale principio risultò meno fermo due anni dopo in un giudizio per conflitto intersoggettivo avente ad oggetto un regolamento consiliare.

Il conflitto di attribuzione in esame, promosso dal presidente del Consiglio dei ministri *ex art. 134 Cost.*⁵⁸, riguardava il regolamento del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia del 1964, in particolare le disposizioni in ordine al computo dei voti per l'elezione del presidente del Consiglio regionale (art. 4 reg.), alla durata in carica dell'Ufficio di Presidenza (art. 10, co. 3), alla costituzione del monogruppo (art. 23, co. 2)⁵⁹ e ai poteri di polizia esercitabili dal presidente dell'assemblea (art. 49, co. 2). Il ricorrente lamentava che la Regione avesse esercitato una competenza sottratta alla stessa, dato che il regolamento consiliare disponeva su tali aspetti diversamente da quanto previsto dallo statuto speciale adottato con legge costituzionale n. 1 del 1963, invadendo così la sfera di competenza riservata allo Stato. Ritenendo di non poter sollevare un giudizio in via principale, dal momento che oggetto di impugnazione era un atto formalmente non legislativo,

⁵⁷ V. CRISAFULLI, *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1963, 548.

⁵⁸ Per la dottrina dell'epoca in tema di conflitti di attribuzione tra Stato e Regione, v. *ex pluribus* G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961; A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *I conflitti di attribuzioni tra Stato e Regione: gli atti sindacabili della Corte costituzionale*, Palermo, Montaina, 1956; dello stesso A., *Conflitti fra Regione e Stato*, Milano, Giuffrè, 1961.

⁵⁹ Ossia gruppi formati da un solo consigliere, su cui *amplius* par. 4.1.

lo Stato percorreva la strada del conflitto intersoggettivo, che mostrava però i tratti di una vera e propria questione di legittimità costituzionale.

Con sentenza n. 14 del 1965⁶⁰ la Corte dichiarò il ricorso ammissibile, in quanto la competenza esclusiva del Consiglio regionale di dotarsi di un proprio regolamento non era sufficiente di per sé ad escludere l'invasione di una competenza dello Stato costituzionalmente garantita. Infatti anche il potere regolamentare «è circoscritto nei limiti formali e sostanziali ricavabili dallo Statuto [speciale] e dalla Costituzione ... [la cui] inosservanza ... si risolve sempre in un vizio di incompetenza dell'atto e comporta inevitabilmente invasione della competenza dello Stato»⁶¹, il che estendeva al conflitto di attribuzione la regola secondo la quale, quando a ricorrere fosse lo Stato, gli atti regionali potevano essere censurati per vizi di legittimità sostanziale in quanto comunque eccedenti la competenza regionale⁶².

L'assimilazione tra vizi di legittimità costituzionale e vizi di incompetenza non era estranea alla giurisprudenza della Corte che, seppur in relazione al giudizio d'azione avente ad oggetto una legge regionale, aveva già avuto modo di affermare che la Regione eccedesse dalla propria competenza, incidendo nella sfera di competenza dello Stato, sia quando legiferava in materia non compresa nell'elenco fissato dallo statuto speciale sia quando poneva in essere disposizioni in contrasto con la Costituzione⁶³. Esteso il ragionamento a un altro tipo di giudizio (il conflitto di attribuzione) e a un atto diverso dalla legge (i regolamenti consiliari, il cui contrasto con i limiti formali e sostanziali ricavabili dallo statuto e dalla Costituzione «comporta inevitabilmente invasione

⁶⁰ In Giur. cost., 1965, I, 145 ss.

⁶¹ Corte cost., sent. n. 14/1965, cons. in dir., § 1.

⁶² Accogliendo così la tesi dell'Avvocatura dello Stato secondo cui il «regolamento ... non ha la [stessa] efficacia formale della legge e perciò quando a suo mezzo si verifica una violazione della competenza regionale con conseguente invasione di quella statale sorge il conflitto di attribuzione, anche se nella sostanza vi è questione di legittimità costituzionale» (corsivi miei). Corte cost., sent. n. 14/1965, rit. in fatto, § 3.

⁶³ Cfr. nella giurisprudenza costituzionale precedente sentt. nn. 30/1959, 50/1959, 58/1959 e 32/1960.

della competenza dello Stato che del *potere costituente* è unico titolare»⁶⁴, la Corte costituzionale sottopose di fatto le disposizioni impugnate a un sindacato analogo a quello di legittimità costituzionale: il regolamento di competenza si trasformò così in un «conflitto di norme»⁶⁵.

In primo luogo il Giudice delle leggi, in questo caso *del regolamento*, considerò «fondata» la censura sollevata nei confronti dell'art. 4 dell'atto impugnato, in quanto il calcolo del numero dei votanti per l'elezione del presidente del Consiglio (voti validi espressi sommati alle schede bianche) violava l'art. 18 dello statuto, che invece escludeva implicitamente un computo di questo tipo⁶⁶. Di conseguenza, in virtù della regola sopra richiamata, fu annullato il primo comma dell'art. 4, nella parte in cui computava le schede bianche tra i votanti, dal momento che non spettava alla Regione disciplinare tale aspetto.

In secondo luogo, ritenne l'art. 10, co. 3, del regolamento non in contrasto con l'art. 14 dello statuto, dato che il primo riguardava la permanenza in carica dell'Ufficio di Presidenza nell'intervallo tra due legislature fino all'elezione del nuovo, mentre il secondo concerneva la

⁶⁴ Corte cost., sent. n. 14/1965, cons. in dir., § 1. I. FASO, *Osservazioni sul conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione sotto il profilo della idoneità e dei vizi degli atti regionali*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1965, 973, sottolinea come «la mancanza nell'atto che ha dato origine al conflitto di una lesione potenziale o concreta della competenza statale avrebbe dovuto escludere l'ammissibilità del ricorso al conflitto di attribuzioni». Inoltre secondo l'A. il richiamo alle attribuzioni del potere costituente a tutela delle quali, secondo la Corte, lo Stato sarebbe legittimato ad agire per la risoluzione dell'insorto conflitto di attribuzioni, «oltre a non essere sufficientemente motivato, appare inapplicabile per il caso in esame», in quanto «con la deliberazione dello Statuto ... il Parlamento non ha esercitato una funzione *costituente* ma *costituita* ... oltrechè dalla considerazione che nessuna delle leggi previste dall'art. 138 Cost. può essere riferita alla funzione costituente». In senso critico, v. anche S. TRAVERSA, *Sulla sindacabilità dei regolamenti dei consigli regionali in sede di conflitto di attribuzioni*, in Giur. cost., 1965, 153 ss.

⁶⁵ Riprendendo il titolo della critica nota a sentenza L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*, in Giur. cost., 1965, 145 ss., secondo il quale l'assimilazione pacificamente acquisita per quanto riguarda l'impugnazione in via diretta della legge regionale da parte dello Stato destava perplessità se estesa all'ambito del conflitto di attribuzione. Nonostante la nozione di conflitto potesse dilatarsi notevolmente, «il dato da cui bisogna partire in ogni caso è una menomazione funzionale o una qualsiasi lesione o un pregiudizio purchessia arrecato alla sfera di attribuzione dell'ente che ricorre, il quale, nel presente o nel futuro, non potrà più esercitare i suoi poteri con la pienezza e la libertà prescritte dalle norme che li conferiscono».

⁶⁶ Corte cost., sent. n. 14/1965, cons. in dir., § 2.

durata del Consiglio⁶⁷. Da questa anomala dichiarazione di infondatezza dell'illegittimità costituzionale derivava, sempre secondo la tesi della coincidenza tra i vizi, la spettanza alla Regione della competenza a disciplinare questo particolare profilo.

In terzo luogo, dichiarò che non spettava al Consiglio disciplinare la costituzione del monogruppo formato da un consigliere eletto nelle liste della minoranza etnica slovena e annullò così l'art. 23, co. 2, del regolamento, non già per violazione dell'art. 16 dello statuto invocato dal ricorrente, secondo cui i consiglieri rappresentano l'intera Regione senza vincolo di mandato, ma (a) perché in contrasto con il principio del trattamento paritario di tutti i cittadini, qualunque fosse il loro gruppo linguistico, garantito dall'art. 3 dello statuto e (b) perché in mancanza di espresse disposizioni costituzionali il potere di intervenire a tutela delle minoranze linguistiche non poteva essere esercitato dalle Regioni, ma solo dallo Stato (*ex art. 6 Cost.* «La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche», con il che la Corte identifica quindi la «Repubblica» con lo «Stato»)⁶⁸. In relazione a tale norma emersero due vizi distinti, uno di illegittimità (rispetto all'art. 3 dello statuto) e uno di incompetenza *stricto sensu* (rispetto alla tutela delle minoranze), che si risolsero entrambi in un'invasione della competenza statale da parte della Regione.

Infine, con un'interpretazione adeguatrice il collegio affermò che la disposizione sui poteri di polizia del presidente del Consiglio rientrasse nella sfera regolamentare⁶⁹.

Risultò evidente come la questione, incardinata formalmente nello schema del conflitto di attribuzione tra Stato e Regione, fosse stata sostanzialmente ricondotta a un giudizio di incostituzionalità. Una volta ritenuto ammissibile il conflitto, la Corte estese il campo di applicazione dell'istituto, considerando l'atto regionale viziato da incompetenza anche

⁶⁷ Corte cost., sent. n. 14/1965, cons. in dir., § 3.

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 14/1965, cons. in dir., § 4.

⁶⁹ Corte cost., sent. n. 14/1965, cons. in dir., § 5.

quando emanato in violazione di una (qualsiasi) disposizione costituzionale o statutaria: ne è un chiaro esempio l'art. 23, co. 2, del regolamento consiliare, avente ad oggetto il gruppo formato da un consigliere eletto nelle liste della minoranza etnica slovena, laddove il collegio richiamò non solo la competenza statale in materia di tutela delle minoranze linguistiche (il che sarebbe stato sufficiente per rilevare come il Consiglio regionale avesse ecceduto dalla propria competenza), ma anche la violazione dell'art. 3 ST. Friuli-Venezia Giulia sul pari trattamento di tutti i cittadini a prescindere dal gruppo linguistico di appartenenza, non facendo qui riferimento a un'invasione in senso stretto della competenza statale.

I primi commentatori alla sentenza non nascosero un certo disagio di fronte all'affermata coincidenza tra vizi di legittimità costituzionale e vizi di incompetenza, che conseguentemente indeboliva, quando a ricorrere fosse lo Stato, la linea di demarcazione tra giudizi in via principale e conflitti intersoggettivi, risolvendosi l'illegittimità costituzionale in un conflitto di attribuzione (e viceversa) e potendo individuare il criterio discretivo solo nell'atto oggetto dei rispettivi giudizi. Oltre alle singole soluzioni nel merito, la dottrina criticò la Corte costituzionale anche per non aver verificato sul piano dell'ammissibilità se le norme dei regolamenti consiliari potessero costituire oggetto del conflitto, indagando la natura dell'atto e la sua idoneità a invadere la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato. In altre parole, il *punctum crucis* non era se l'atto avesse violato determinate disposizioni statutarie e/o costituzionali, ma se avesse illegittimamente inciso nella sfera riservata allo Stato, menomandone una competenza o impedendogli di esercitare i propri poteri. Tuttavia, al di là delle lacune del percorso logico-argomentativo segnalate dai commentatori, interessa mettere in luce alcuni dati ricavabili dalla sentenza *de qua* sulla collocazione del regolamento consiliare nel sistema delle fonti.

Pur senza pronunciarsi espressamente su tale aspetto, il collegio negò la rilevanza meramente interna delle norme regolamentari, dato che un atto interno per sua natura non sarebbe impugnabile in quanto non in grado di incidere sulla ripartizione di competenze tra lo Stato e la Regione. Il

regolamento consiliare era quindi (implicitamente) considerato atto normativo di carattere non legislativo a rilevanza esterna, in quanto idoneo a menomare le attribuzioni di organi dello Stato⁷⁰.

Come per la natura del regolamento, anche il problema dell'atto impugnabile non fu espressamente affrontato dalla Corte, anche se l'ammissibilità del ricorso escludeva (anche in questo caso implicitamente) la configurazione del regolamento come atto con forza di legge, non potendo altrimenti aver luogo alcun conflitto di attribuzione.

Tuttavia, il principio della coincidenza tra vizi di legittimità e vizi di incompetenza fece sì che il regolamento fosse *trattato* come una qualsiasi legge regionale impugnata in via principale e preventiva. Tanto più laddove la sentenza dichiarava che il potere regolamentare *interno*, al pari di qualunque altro potere normativo attribuito alle Regioni (legislativo e regolamentare comune) fosse circoscritto nei limiti formali e sostanziali ricavabili dallo statuto e dalla Costituzione. Da questo punto di vista, l'ambiguità insita nella decisione era difficile da sciogliere, dal momento che la tesi della forza di legge propria del regolamento consiliare, sostenuta in particolare dal Mortati⁷¹, sembrava essere accolta in termini sostanziali, seppur respinta dal punto di vista formale.

⁷⁰ Secondo M. TRAMPUS, *Appunti sui regolamenti interni dei Consigli regionali*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1969, 378 ss. (spec. nt. 7 e 8), la Corte costituzionale «non solo non si è posta il problema, necessariamente preliminare ad un'indagine sul merito, della giuridicità esterna o meramente interna delle norme regolamentari impuginate, ma ha espressamente dichiarato ammissibile il proposto ricorso, pronunciando immediatamente in merito». Il mancato esame sulla rilevanza esterna o interna delle norme regolamentari e l'esplicita dichiarazione di ammissibilità del ricorso dimostrano come «nessun dubbio sussista sulla rilevanza giuridica esterna dei regolamenti dei Consigli regionali». A sostegno della propria tesi l'A. ricorda come in una pronuncia precedente, la Corte, investita di un ricorso per conflitto di attribuzioni originato da una circolare, ha esaminato in via preliminare il problema della rilevanza esterna dell'atto e ha dichiarato ammissibile il ricorso solo quando la circolare «abbia rilevanza esterna rispetto all'amministrazione che l'ha emanata». (n. 17/1962). Adesivamente A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti fra Regioni e Stato*, in Enc. dir., Milano, Giuffrè, 1961, VIII, 1020.

⁷¹ C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 886-87, evidenzia come, da un lato, la Corte costituzionale «decidendo in sede di conflitto di attribuzione ... ha «implicitamente escluso» l'assimilazione del regolamento alla legge, avendo giudicato in sede di conflitto di attribuzione; dall'altro manca il «benchè minimo accenno alla questione qui sollevata» e «sorge il fondato dubbio che alla corte sia sfuggita la questione stessa, e non già che essa abbia implicitamente voluto risoverla». Secondo l'A., la questione sulla forza di legge del regolamento consiliare è rimasta «impregiudicata». Sull'orientamento del Mortati in ordine ai regolamenti consiliari come atti con forza di legge, v. *supra* par. 3.1.

3.5 (Segue): i regolamenti consiliari come atti con forza di legge?

La sindacabilità dei regolamenti consiliari in sede di conflitto di attribuzione tra Stato e Regione fu affrontato nuovamente dalla Corte costituzionale pochi anni dopo, agli albori dell'attuazione delle Regioni ordinarie, quando il Governo impugnò nel 1969 una delibera del Consiglio della Regione speciale Sardegna che, in modifica dell'art. 138 del proprio regolamento, attribuiva al Consiglio di Presidenza la competenza in materia di trattamento economico e determinazione della pianta organica del personale degli uffici del Consiglio regionale. Secondo il ricorrente, la disposizione regolamentare impugnata violava lo statuto speciale adottato con legge costituzionale n. 3 del 1948, in relazione alla riserva di legge regionale in materia di ordinamento degli uffici e stato giuridico ed economico del personale (art. 3, lett. *a*) e al controllo statale preventivo sulle leggi (art. 33).

A prima vista la questione sollevata dinanzi alla Corte costituzionale mostrava profili di identità formale rispetto a quella decisa con la sentenza n. 14 del 1965, dal momento che aveva ad oggetto una disposizione di analoga fonte, censurata anche in questo caso per violazione di disposizioni di rango costituzionale.

Vero è che, secondo quanto previsto dallo statuto sardo, la materia rientrava nella competenza legislativa della Regione e non sussistevano dunque i margini per una *vindicatio potestatis* in senso stretto da parte dello Stato, tuttavia l'art. 138 del regolamento contrastava con l'art. 3 dello statuto sotto il profilo della riserva di legge, dal momento che il Consiglio regionale aveva rinviato la disciplina in materia di uffici e personale alle delibere di un proprio organo interno. Pertanto, se il Giudice costituzionale avesse coerentemente applicato la regola secondo cui anche il potere regolamentare «è circoscritto nei limiti formali e sostanziali ricavabili dallo Statuto [speciale] e dalla Costituzione ... [la cui] *inosservanza* ... si risolve *sempre* in un vizio di incompetenza dell'atto e comporta inevitabilmente *invasione* della competenza dello Stato» (sent. n. 14/1965), avrebbe

dichiarato il ricorso ammissibile, per poi valutare l'illegittimità della disposizione censurata e, nel caso, annullarla.

Rispetto a quanto fosse lecito supporre, la sentenza n. 18 del 1970⁷² uscì sbrigativamente dal vicolo cieco tracciato dal precedente del 1965, dichiarando il ricorso inammissibile in quanto avente ad oggetto una disposizione inidonea a concretare un'invasione della sfera di competenza dello Stato costituzionalmente garantita. A tal fine, utilizzò «il più classico degli espedienti dell'*art of overruling* ... cioè (presunte) differenze giuridiche del caso attuale nei confronti di quello già deciso»⁷³. Secondo il collegio, mentre il regolamento del Friuli-Venezia Giulia incideva su materie del tutto sottratte alla competenza della Regione (e quindi riservate allo Stato), nel caso in esame la materia era indubbiamente di competenza della Regione Sardegna, esplicitata però in violazione di determinate disposizioni statutarie. In altri termini, la controversia *de qua* riguardava la ripartizione delle funzioni regionali all'interno della Regione stessa, peraltro non tra organi diversi della Regione ma addirittura da parte del medesimo organo, quindi il vizio dedotto non era di incompetenza della Regione, quanto di uso scorretto dell'esercizio di una competenza regionale e di impropria scelta dello strumento normativo⁷⁴. A prescindere dall'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, la sentenza «non potrebbe ... conformarsi alle norme di legge ... prescrittive che le decisioni adottate su conflitti di attribuzione si concludano con la dichiarazione del potere “al quale spettano le attribuzioni in contestazione”, essendo pacifico che le attribuzioni in contestazione erano di spettanza della Regione»⁷⁵.

Con la decisione in esame la Corte costituzionale tornò sui propri passi e superò con eleganza la precedente sentenza n. 14 del 1965 in ordine all'individuazione dei presupposti del conflitto di attribuzione quando a

⁷² In Giur. cost., 1970, I, 160 ss.

⁷³ A. PACE, *In tema di regolamenti interni dei Consigli regionali trattati come leggi. Riflessioni su un «suggerimento» della Corte Costituzionale*, in Giur. cost., 1970, 162.

⁷⁴ Come confermato in una pronuncia di poco successiva, la sent. n. 110/1970, per mezzo della quale la Corte costituzionale ebbe occasione di ribadire come nel caso deciso con la sent. n. 18/1970 non vi fosse alcuna incidenza sulle competenze costituzionali dello Stato.

⁷⁵ Corte cost., sent. n. 18/1970, cons. in dir., § 2.

ricorrere fosse lo Stato, sostituendo alla coincidenza tra vizi di illegittimità e vizi di incompetenza una nuova regola: non ogni atto che violi la Costituzione o lo statuto concreta un conflitto di attribuzione, occorrendo l'invasione della sfera di competenza del ricorrente perché sia superata la soglia di ammissibilità. Non a caso il redattore della sentenza era Crisafulli, la cui riflessione sulla necessità di mantenere fermi i confini tra i due tipi di conflitto (e di vizi) è stata riportata in apertura del paragrafo precedente.

Il collegio non risolse quindi la questione facendo riferimento al fatto che l'atto normativo approvato con forma impropria di regolamento impediva l'esercizio del potere di controllo preventivo statale allora previsto dalla Costituzione nei confronti delle leggi regionali, ben potendo dar luogo da questo punto di vista a una menomazione-invasione della sfera delle attribuzioni dello Stato⁷⁶. Tuttavia, lungi dal limitarsi a dichiarare l'inammissibilità del conflitto, il collegio fornì un altro tassello per rispondere alla «preoccupazione» che «un Consiglio regionale abbia a dare *veste e parvenza* di disposizioni regolamentari a norme che ... dovrebbero avere forma legislativa, nell'intento di sottrarle così ai controlli costituzionalmente stabiliti per le leggi regionali» ai fini dell'impugnativa statale in via diretta. Infatti secondo la Corte, stante il monocameralismo che caratterizza le Regioni, la delibera consiliare approvativa o modificativa del regolamento era analoga alla legge regionale⁷⁷, salvo per il *nomen* e la maggioranza richiesta per l'approvazione, «di guisa che ... non sarebbe esclusa la possibilità di impugnare la delibera consiliare entro i termini prescritti» per ricorrere contro la legge regionale, nel caso in cui il Consiglio avesse adottato la prima per disciplinare una materia riservata alla seconda al solo fine di sottrarsi agli adempimenti e ai controlli relativi al procedimento legislativo previsti dalla Costituzione⁷⁸.

⁷⁶ Rileva questo aspetto A. PACE, *In tema di regolamenti interni*, cit., 161 ss.

⁷⁷ Riprendendo il pensiero di C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 886.

⁷⁸ Corte cost., sent. n. 18/1970, cons. in dir., § 2.

La rilevanza del tema avrebbe forse meritato, se non una trattazione completa, almeno qualche precisazione ulteriore, se non altro perché l'estensione del giudizio in via diretta al regolamento consiliare, solo prospettata e non affrontata nei suoi presupposti, lasciava irrisolte alcune rilevanti questioni.

In primo luogo, il sindacato di cui all'art. 127 Cost. avente ad oggetto la legge regionale era di tipo preventivo, ossia effettuato prima della promulgazione, mentre il regolamento consiliare non era sottoposto a promulgazione né a pubblicazione ai fini dell'entrata in vigore. In mancanza della fase promulgativa nel procedimento di formazione, il controllo di legittimità da parte dello Stato si sarebbe configurato come successivo, in contrasto con quanto previsto dall'originario art. 127 della Carta⁷⁹.

In secondo luogo, il presupposto necessario per l'impugnabilità del regolamento in via d'azione sarebbe stata la trasmissione al commissario del Governo, il che peraltro avveniva in via di prassi in alcune Regioni come la Sardegna, pur non trovando appiglio in alcuna norma positiva. Tuttavia la trasmissione dei regolamenti consiliari al rappresentante del governo, finalizzata a un controllo esterno su di essi, risultava secondo alcuni *ictu oculi* incompatibile con la posizione di indipendenza e autonomia del Consiglio regionale nella disciplina della propria organizzazione e funzionamento, della quale il regolamento è diretta espressione⁸⁰.

In terzo luogo, se l'aggravio procedurale in caso di rinvio della legge regionale al Consiglio era dato dalla riapprovazione a maggioranza assoluta, *quid iuris* per il regolamento consiliare che *ab origine* era approvato con tale maggioranza, secondo quanto previsto dagli statuti. Nonostante il regolamento fosse emanato dallo stesso organo che approvava le leggi, si trattava di fonti

⁷⁹ Secondo U. DE SIERVO, *Il Consiglio*, cit., 94, per il regolamento «non avrebbero alcun senso le norme previste dal terzo e quarto comma dell'art. 127 Cost., relative al rinvio in Consiglio del testo legislativo per la eventuale riapprovazione a maggioranza assoluta; del pari tutti gli istituti dell'urgenza, della promulgazione, della pubblicazione e dell'entrata in vigore non trovano applicazione nel caso del regolamento interno». Si vedano anche A. PACE, *In tema di regolamenti interni*, cit., 166 ss.; L. ELIA, *Dal conflitto di attribuzione*, cit., 149.

⁸⁰ Ricostruisce in senso critico la vecchia prassi sarda S. FOIS, *Il «trattamento» dei regolamenti interni*, cit., spec. 1162 ss.

diverse, oltre che nel *nomen juris*, nel procedimento e negli elementi costitutivi, così che risultava difficile fondare la prospettata analogia di trattamento⁸¹.

La Corte, suggerendo al Governo la possibilità di impugnare il regolamento entro i termini fissati per ricorrere contro le leggi e preavvisando le Regioni sotto tale profilo⁸², non aiutò certo a risolvere i dubbi emersi in seguito alla pronuncia del 1965 sulla collocazione del regolamento consiliare nella gerarchia delle fonti. In virtù dell'asserita equiparazione tra legge e regolamento consiliare, sulla base di un'argomentazione alquanto ambigua e non fondata su analitiche considerazioni circa il regime giuridico di quest'ultimo, era lecito chiedersi se la Corte avesse (implicitamente) accolto la tesi del regolamento come atto con forza di legge.

Da un lato, sembrava difficile giungere a una tale conclusione, data l'assenza di una seppur minima argomentazione teorico-dogmatica da parte del Giudice costituzionale, il quale si limitò a prospettare in astratto una soluzione pratica di assimilazione del regolamento consiliare alla legge regionale in caso di *fraus constitutioni*. Le analogie individuate nella provenienza da parte dello stesso organo (Consiglio) e nell'approvazione (con deliberazione), non erano idonee ad attribuire forza di legge al regolamento consiliare, a meno di ammettere ad esempio la forza di legge dei regolamenti governativi in quanto deliberati dal Consiglio dei ministri ed emanati dal Presidente della Repubblica al pari dei decreti-legge. La Corte costituzionale avrebbe quindi equiparato le due fonti al solo fine di *trattare* il regolamento consiliare come legge in un'ipotesi specifica, non già di identificare la natura e la posizione del regolamento nel sistema delle fonti. Inoltre poteva destare perplessità riconoscere la forza di legge a un atto sulla base di un *obiter dictum* non suffragato da solidi basi teoriche⁸³.

⁸¹ S. GALEOTTI, *Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1981, 1115.

⁸² Parla di «preavviso» della Corte costituzionale nei confronti delle Regioni, T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, Giuffrè, 1981, 68.

⁸³ A. PACE, *In tema di regolamenti interni*, cit., 161 ss.; si veda anche il commento oltralpe di P. FERRARI, *L'évolution du droit public italien en 1970. Principaux événements législatifs et jurisprudentiels*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, 1971, 1402, il quale

Secondo alcuni Autori, la (seppur prospettata) sottoposizione al giudizio di legittimità costituzionale in via principale del regolamento consiliare implicava invece la primarietà dell'atto e la sua forza di legge e, conseguentemente, la sua attitudine ad essere oggetto sia del controllo governativo sia del sindacato di legittimità costituzionale⁸⁴. Infatti «non può esserci assimilazione tra legge e regolamento, ma puro e semplice riconoscimento della sindacabilità dell'atto», a meno di «dire che [essa] si può avere solo per certi profili ... o, magari, solo per determinati scopi ... ma lo scopo non può ... esser confuso con l'oggetto del giudizio, che rimane pur sempre ... l'atto»; ad ogni modo, la decisione era criticata nella parte in cui il perseguimento di un fine sanzionatorio passa «necessariamente attraverso la previa definizione del “regime giuridico” dell'atto sottoposto a giudizio ed il positivo riscontro dell'attitudine di quest'ultimo ad essere, appunto, sanzionato», aspetti nemmeno sfiorati dalla Corte⁸⁵.

Non si può escludere che sull'apertura alla sindacabilità dei regolamenti consiliari in sede di giudizio di legittimità costituzionale avesse influito il pensiero di chi come il Mortati (all'epoca giudice costituzionale) attribuiva ad essi forza di legge, ma non si può dire che la Consulta avesse accolto tale posizione, nulla avendo detto espressamente al riguardo.

afferma che «la Cour n'a pas voulu prendre une position de principe, mais répondre à une préoccupation éminemment pratique: assurer un contrôle juridictionnel des règlements intérieurs des conseils régionaux».

⁸⁴ Secondo S. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in Giur. cost., 1978, 272, nt. 63, la sent. n. 18/1970, rispetto alla n. 14/1965 «ha esplicitamente riconosciuto la possibilità di sottoporre i regolamenti dei consigli regionali al sindacato di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge». Adesivamente T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1987, 55.

⁸⁵ Così A. RUGGERI, *Regolamenti consiliari e «valore di legge» (a margine di Corte Cost. n. 288 del 1987)*, in Nomos, 1988, 67.

3.6 (Segue): l'insindacabilità dei regolamenti consiliari in sede di giudizio di legittimità costituzionale

Il problema dell'incerta collocazione dei regolamenti consiliari nel sistema delle fonti del diritto e, in particolare, della loro riconducibilità nel novero degli atti aventi forza di legge, alimentato anche dalle indicazioni non univoche ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale, fu in parte risolto dalla sentenza n. 288 del 1987, che dichiarò inammissibile in sede di giudizio di legittimità *ex art.* 134 Cost. la questione sollevata dal Consiglio di Stato nei confronti dell'art. 12, co. 1, del regolamento del Consiglio provinciale di Trento⁸⁶.

La disposizione impugnata, che demandava all'Ufficio di Presidenza del Consiglio provinciale il compito di provvedere su nomine e promozioni riguardanti i propri dipendenti, gli attribuiva anche la competenza a giudicare in via definitiva dei ricorsi sui relativi rapporti di lavoro, in presunta violazione del divieto in capo alla Regione di istituire organi giurisdizionali (art. 8 ST. Trentino-A.A., d.P.R. n. 670 del 1972) e giudici speciali (art. 102, co. 2, Cost.), nonché del principio di tutela giurisdizionale effettiva, essendo l'Ufficio di Presidenza *iudex in causa sua* e privo dei requisiti di terzietà, imparzialità e indipendenza (artt. 24, 113, 108, co. 2, Cost.).

Tra l'ordinanza di rinvio del 1982 e la sentenza in esame del 1987, la Corte costituzionale nel 1985 aveva già avuto modo di dichiarare l'inammissibilità della questione di legittimità dei regolamenti delle Camere, negando la loro assoggettabilità al sindacato di costituzionalità⁸⁷. Il percorso tracciato dalla Consulta pochi anni prima, seppur riferito a un'altra fonte giuridica, sembrava portare – come poi in effetti fu – all'inammissibilità della questione *de qua*, ritenendo i regolamenti consiliari, al pari di quelli parlamentari, non sottoponibili al sindacato di

⁸⁶ In Giur. cost., 1987, 2253 ss. Si vedano S. PANUNZIO, *Regolamenti consiliari e tutela giurisdizionale dei dipendenti dei Consigli regionali e provinciali*, in Giur. cost., 1988, 501 ss.; S. BARTOLE, *L'autodichia del Consiglio provinciale: e la garanzia dei diritti dei privati?*, in *Le Regioni*, 1988, 158 ss.; A. RUGGERI, *Regolamenti consiliari e «valore di legge»*, cit., 65 ss.

⁸⁷ Corte cost., sent. n. 154/1985, v. *supra* par. 1.3.

legittimità costituzionale. Una decisione di segno opposto avrebbe segnato una drastica inversione di indirizzo, in grado di riaprire una porta – quella della sindacabilità dei regolamenti parlamentari – appena chiusa dai giudici costituzionali. La sottoponibilità al sindacato di costituzionalità dei regolamenti consiliari, e con essa il riconoscimento della loro forza di legge, dopo averla esclusa per quelli parlamentari, sarebbe apparso «per più di un aspetto sconcertante»⁸⁸ e paradossale. Per questo motivo si può dire che la sentenza n. 288 del 1987 rappresentò il completamento del percorso intrapreso con la sentenza n. 154 del 1985, la quale ricoprì sicuramente un peso decisivo.

Se l'esito era prevedibile e fu puntualmente previsto⁸⁹, meno scontato era il percorso logico argomentativo che avrebbe seguito il collegio, dal momento che l'esclusione della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, oltre che sul dato formale di cui all'art. 134 Cost., si fondava sulla peculiare posizione del Parlamento nel sistema istituzionale che, in quanto «espressione immediata della sovranità popolare», godeva di un'indipendenza garantita nei confronti degli altri poteri, che includeva anche l'insindacabilità dei regolamenti delle Camere. Lo stesso argomento non poteva essere esteso anche ai Consigli regionali, stante la diversa posizione rispetto al Parlamento derivante secondo giurisprudenza costante dal fatto che le rispettive attribuzioni si svolgono a livello di autonomia costituzionalmente garantita per i primi, a livello di sovranità per il secondo⁹⁰. Anzi, proprio il richiamo a quel filone giurisprudenziale, secondo cui i Consigli regionali godrebbero di un *range* inferiore di garanzia, per cui non è possibile estendere loro gli stessi privilegi e garanzie riconosciute alle Camere in quanto organi posti su piani diversi, avrebbe potuto portare la Corte a dichiarare la sindacabilità dei regolamenti consiliari, con una sorta di «cortocircuito» giurisprudenziale.

⁸⁸ Secondo S. PANUNZIO, *Regolamenti consiliari e tutela giurisdizionale*, cit., 504, il peso decisivo della sent. n. 154/1985 sulla decisione in esame «si desume dalla stessa sent. n. 288 del 1987 più di quanto in essa non sia detto espressamente».

⁸⁹ Così A. RUGGERI, *Regolamenti consiliari e «valore di legge»*, cit., 65.

⁹⁰ V. *supra*, par. 3.2.

Né d'altro canto si poteva sottovalutare l'*obiter dictum* di cui alla sentenza n. 18 del 1970 che, prospettando la possibile impugnazione in via diretta del regolamento consiliare nei termini prescritti per ricorrere contro la legge regionale, secondo alcuni autori aveva implicitamente riconosciuto al primo la «forza» della seconda.

Con la sentenza n. 288 del 1987 l'ingombrante precedente del 1970 fu subito aggirato dalla Corte che, in ordine al pregiudiziale problema dell'ammissibilità della questione, affermò di considerare il regolamento consiliare «ovviamente per i suoi caratteri formali e indipendentemente dal suo contenuto»⁹¹. A ben vedere l'adozione del criterio formale in luogo di quello sostanziale segnava un netto distacco dal ragionamento seguito nel 1970, quando il collegio non aveva certo guardato alla forma dell'atto, bensì al suo contenuto (materia coperta da riserva di legge regionale) e scopo (elusione dei controlli statali preventivi sulla legge)⁹². Alla luce del precedente, la scelta per il criterio formale o sostanziale non era quindi così *ovvia* e peraltro a tale affermazione non fu dato poi coerente seguito in un passaggio successivo della sentenza, come si vedrà *infra*.

Data questa premessa, la motivazione della sentenza inquadrò il problema alla luce della giurisprudenza costituzionale antecedente in tema di regolamenti consiliari, dalla quale ad avviso dei giudici non potevano trarsi indicazioni favorevoli alla sindacabilità di tali atti nel giudizio di legittimità. Mentre nel 1985 la Corte costituzionale aveva accantonato l'ipotesi di agganciare la decisione sulla (non) sindacabilità dei regolamenti parlamentari alle proprie pronunce precedenti, che non potevano dare un «apporto risolutivo allo scioglimento del nodo in parola» e si prestavano solo «a congetture, piuttosto forzate e, comunque, controvertibili e

⁹¹ Corte cost., sent. n. 288/1987, cons. in dir., § 1.

⁹² Secondo A. RUGGERI, *Regolamenti consiliari e «valore di legge»*, cit., 66-67, con la sent. n. 18/1970 la Corte si era orientata «a favore di un criterio discretivo di natura sostanziale ... [guardando] alle *norme*, per ciò che esse oggettivamente stabilivano, non già all'*atto* che occasionalmente le ricopriva»; tuttavia «la Corte nulla ora dice delle ragioni che la fanno persuasa della opportunità di abbandonare ... il criterio sostanziale (o non meramente formale) allora adottato e di sostituirlo ... con un canone di ispirazione formale».

controverse»⁹³, in questo caso invece l'argomento dei precedenti fu utilizzato per escludere la sindacabilità del regolamento consiliare.

A giudizio della Corte, la sentenza n. 14 del 1965 aveva dichiarato l'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra Stato e Regione, escludendo dunque la forza di legge del regolamento consiliare allora impugnato⁹⁴, e nella sentenza n. 18 del 1970 non poteva individuarsi alcun riconoscimento implicito della forza di legge del regolamento consiliare, dato che in quel caso era stato solo prospettato un sindacato di tipo sanzionatorio per *fraus constitutioni* in riferimento ai rapporti fra Stato e Regione, senza nulla dire sul regime giuridico dell'atto⁹⁵.

Inoltre indicazioni «non del tutto univoche», ma comunque «non favorevoli», potevano trarsi dalla sentenza n. 154 del 1985. In questo passaggio della pronuncia i giudici, comparando i regolamenti consiliari e quelli parlamentari⁹⁶, individuarono due elementi idonei a escludere l'ammissibilità della questione: il «minor rilievo normativo» e il «minor grado di autonomia» espresso dai regolamenti consiliari.

Nell'effettuare la comparazione tra le due fonti, il collegio era probabilmente mosso dall'esigenza di evitare che la pronuncia, riservando ai regolamenti consiliari lo stesso trattamento di quelli parlamentari, ossia l'insindacabilità in sede di giudizio di legittimità, portasse anche a

⁹³ Corte cost., sent. n. 154/1985, cons. in diritto, § 5.1.

⁹⁴ «L'apertura della motivazione di quella sentenza affronta, semmai, altro profilo di ammissibilità del ricorso, quello attinente ai vizi con questo deducibili, per concludere che nel caso valeva il principio della coincidenza fra vizi di legittimità e vizi di competenza. Il punto dell'atto impugnabile non fu pertanto esplicitamente affrontato, anche se la sua soluzione deve ritenersi parte costituente – seppure per implicito – delle *rationes* della decisione». Così S. BARTOLE, *L'autodichia del Consiglio provinciale*, cit., 169.

⁹⁵ Non potevano trarsi «univoche indicazioni» nemmeno dalla sent. n. 66/1964, «malgrado l'identità sostanziale del merito», perché il conflitto allora fu sollevato dalla Regione Sicilia contro decisioni giurisdizionali che la stessa assumeva lesive di poteri regolamentari ad essa conferiti da norme dello statuto speciale.

⁹⁶ Dalla formula utilizzata («infatti, anche se si potesse, *malgrado le differenze*, istituire una comparazione, ai fini qui avuti di mira, fra regolamenti parlamentari e regolamenti consiliari»), «l'accostamento parrebbe fatto per essere ... escluso. Senonché, la Corte era certamente consapevole che, a distinguere rigorosamente fra le due fattispecie e, anzi, a spingere fino alla definitiva rottura fra di esse, si sarebbero rivelati del tutto inutilizzabili al caso odierno gli elementi allora adottati». A. RUGGERI, *Regolamenti consiliari e «valore di legge»*, cit., 68.

un'equiparazione della posizione dei Consigli regionali e delle Camere. Tuttavia, non descrisse compiutamente il confronto effettuato né specificò il significato e la portata degli elementi di distinzione individuati.

Il riferimento al rilievo normativo implicava *a fortiori* che se i regolamenti parlamentari *maggiori* non erano sindacabili in sede di giudizio di legittimità, allora l'insindacabilità doveva estendersi anche ai regolamenti consiliari *minori*. Gli accenni al minor rilievo dei regolamenti consiliari rispetto a quelli parlamentari non mancavano in dottrina, anche da parte degli autori che avevano riconosciuto ai primi il carattere di fonti primarie, ma si può anche sostenere che se il rilievo normativo, di certo non legato alla sua *minore* o *maggiore* efficacia territoriale, risiede nel complessivo rapporto tra la fonte e il rispettivo ordinamento, allora i regolamenti consiliari rivestono nel sistema regionale delle fonti «un ruolo complessivo ... non minore» di quello svolto nel sistema delle fonti dai regolamenti parlamentari⁹⁷, a meno di considerare il rilievo normativo minore perché il regolamento consiliare non è espressamente previsto dalla Costituzione⁹⁸.

La Corte non ritenne necessario approfondire tali aspetti, anche perché, «indipendentemente dalle dette indicazioni», a prescindere cioè dal rilievo normativo e dal grado di autonomia, individuò un terzo elemento decisivo: la sindacabilità degli atti può estendersi solo a «fattori normativi ... [con un] ruolo essenziale nella produzione dell'ordinamento». Si può notare come il riferimento all'essenzialità del ruolo del fattore normativo (*rectius* fonte giuridica) nella produzione dell'ordinamento, trattandosi di un criterio di natura sostanziale, smentisse l'*incipit* della motivazione della sentenza (regolamento consiliare considerato dalla Corte «ovviamente per i

⁹⁷ Secondo A. RUGGERI, *Regolamenti consiliari e «valore di legge»*, cit., 67, l'indeterminatezza caratterizza anche l'elemento relativo al minor grado di autonomia, per cui «sorge ... il sospetto che si sia voluto instaurare un impossibile raffronto tra l'apporto dato all'edificazione dell'ordinamento generale della Repubblica da ciascun microsistema di fonti comparate ... dalle fonti espressive di autonomia e dalle fonti espressive di sovranità».

⁹⁸ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1985, 317, esclude che si possa parlare di una riserva di regolamento consiliare negli stessi termini in cui si afferma che l'organizzazione delle Camere è riservata alle norme regolamentari ad esclusione di qualsiasi altra fonte subcostituzionale.

suoi caratteri formali e indipendentemente dal suo contenuto»). Secondo il collegio non erano «indici sicuri» per riconoscere tale essenzialità: *a*) la competenza normativa del regolamento consiliare, peraltro a oggetto limitato (disciplina del procedimento legislativo e dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio) e non interamente riservato; *b*) la connessa funzione cui esso assolve; *c*) la qualità dell'organo, il che sembra far riferimento – ma il collegio nulla dice sul punto – alla posizione del Consiglio nel sistema costituzionale, luogo espressione di autonomia anziché di sovranità; *d*) il procedimento formativo del regolamento, rinforzato dalla maggioranza assoluta «prescritta a tutela delle minoranze».

Anche questo passaggio non era esente da alcune criticità. In particolare il ragionamento seguito non impediva di approdare anche alla conclusione opposta, in quanto se i dati summenzionati non erano in grado di dimostrare l'essenzialità del ruolo dei regolamenti consiliari, non erano neppure «indici sicuri» per escluderla. Risultava peraltro difficile individuare la linea di demarcazione tra il «minor rilievo normativo» del regolamento consiliare e il «ruolo [non] essenziale nella produzione dell'ordinamento», ascrivendo un significato autonomo ai due concetti.

In conclusione i giudici costituzionali, con un impianto argomentativo alquanto oscuro⁹⁹, sfuggivano ancora una volta, come accaduto sul versante dei regolamenti parlamentari, a una compiuta analisi circa la collocazione del regolamento consiliare nel sistema delle fonti, nulla dicendo in ordine al suo regime giuridico e perdendo un'importante occasione per far luce sui profili relativi alla tutela giurisdizionale nei confronti di tali atti¹⁰⁰. La presa di posizione della Corte costituzionale è

⁹⁹ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002, 48.

¹⁰⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 611/1987, in *Giur. cost.*, 1987, 3656 ss. (A. D'ATENA, *Approvazione non legislativa del bilancio regionale e controllo di costituzionalità*, 3669), che riconobbe valore di legge alla delibera dell'organo regionale di riesame previsto dallo statuto Trentino-A.A. con cui in determinati casi era approvato il bilancio regionale, dal momento che tale delibera trovava la sua base in norme di grado costituzionale e si collocava a livello di fonte primaria in quanto atto sostitutivo della legge regionale di bilancio. S. PANUNZIO, *Regolamenti consiliari e tutela giurisdizionale*, cit., 506, rileva come i caratteri che fecero riconoscere il valore

stata successivamente confermata dall'ordinanza n. 194 del 2001¹⁰¹, anche se relativamente a un regolamento minore (ossia emanato ai sensi di una disposizione del regolamento interno) in materia previdenziale, e più recentemente dalla sentenza n. 337 del 2009, laddove si ribadisce che il regolamento consiliare è «fonte dotata in sé di minor rilievo normativo e di minor grado di autonomia rispetto ai regolamenti delle Camere»¹⁰², ancora una volta però senza sviluppare esaurientemente il problema attraverso il supporto di una compiuta argomentazione.

di legge (regionale) a quella delibera si possono riscontrare anche nel regolamento consiliare, il che conferma «il peso determinante che, ai fini dell'escludere la forza di legge dei regolamenti consiliari, deve avere avuto il precedente costituito dalla sent. n. 154 del 1985 ...».

¹⁰¹ In Giur. cost., 2001, 1487 ss., con commento di F.S. CANTELLA, *Brevi osservazioni in materia di regolamenti dei Consigli regionali*, 1489 ss.

¹⁰² In quell'occasione la Corte ha anche dichiarato che il regolamento consiliare può disciplinare l'esercizio delle funzioni assembleari conformemente alla forma di governo definita dallo statuto, ma non modificarne i confini («le modalità entro cui si manifesta il rapporto politico tra Assemblea e Giunta non sono ... oggetto di competenza regolamentare, né ... può ammettersi che il regolamento interno introduca nuove cause di esenzione dalla giurisdizione, che non discendano direttamente dall'impianto statutario» (sent. n. 337/2009, cons. in dir. § 4.4).

3.7 L'anomalo caso dell'Umbria: un'occasione persa

Per ultimare il percorso relativo all'analisi della giurisprudenza costituzionale in tema di regolamenti consiliari, è necessario richiamare brevemente un passaggio della sentenza n. 18 del 1970, laddove la delibera consiliare che approvava o modificava il regolamento era considerata analoga alla legge regionale, salvo per il *nomen* e la maggioranza richiesta, e quindi non era esclusa la possibilità di impugnare la delibera entro i termini prescritti per ricorrere contro la legge regionale, nel caso in cui il Consiglio avesse approvato la prima per disciplinare una materia riservata alla seconda al solo fine di sottrarsi agli adempimenti e ai controlli relativi al procedimento legislativo allora previsti dalla Costituzione. *Quid iuris* se fosse invece il regolamento consiliare ad assumere «veste e parvenza», a voler utilizzare le parole della Corte, della legge regionale?

Sin dagli albori dell'esperienza regionale nei primi anni settanta tale ipotesi non rappresentò un mero caso di scuola, dato che il Consiglio della Regione Umbria dal 1972 al 2007 ha adottato e successivamente modificato con legge la disciplina relativa alla propria organizzazione e funzionamento (ll.rr. Umbria nn. 22/1972 s.m., 62/1981 s.m., 14/1998 s.m.), nonostante lo statuto disponesse espressamente l'approvazione del «Regolamento interno» a maggioranza assoluta dei consiglieri¹⁰³.

Se da un lato la questione relativa ad una legge regionale recante il regolamento consiliare non è più attuale, dato il Consiglio umbro si è ormai allineato alle altre Regioni, approvando il nuovo regolamento con atto non legislativo¹⁰⁴, dall'altro è lecito chiedersi se in astratto l'organo rappresentativo sia libero di scegliere la veste e il regime del proprio regolamento e se il riferimento operato dallo statuto alluda soltanto a un

¹⁰³ Prima l'art. 42 ST. Umbria (l. n. 344/1971), poi l'art. 46 ST. (l. n. 44/1992).

¹⁰⁴ Ai sensi dell'art. 48 del nuovo statuto del 2005 (l.r. Umbria n. 21/2005), il Consiglio «delibera e modifica il Regolamento interno a maggioranza assoluta dei suoi componenti». L'approvazione del nuovo regolamento (DCR n. 141/2007) è stata preceduta dall'approvazione della l.r. Umbria n. 13/2007, che ha abrogato la l.r. n. 14/1998 recante il vecchio regolamento del Consiglio regionale e tutte le leggi approvate in sua modifica e integrazione.

contenuto ovvero a un *procedimento* ben distinto che esclude il ricorso alla legge¹⁰⁵. Anche perché se oggi non vi è alcun regolamento consiliare con forma di legge, non è escluso, per quanto sia improbabile, che tale ipotesi possa riproporsi in futuro.

La prassi seguita senza alcuna opposizione da parte del Governo nell'ambito del controllo preventivo statale sulle leggi regionali originariamente previsto dalla Costituzione – almeno fino al ricorso depositato dinanzi alla Corte costituzionale nel 1997 – pose una serie di questioni relative alla legittimità di siffatta soluzione, al significato di autonomia consiliare, al rapporto di questo particolare tipo di legge con le altre fonti regionali, all'assoggettamento del regolamento agli stessi controlli sulla legge allora disposti dalla Costituzione in relazione all'apposizione del visto da parte del commissario del Governo e, *last but not the least*, la forma risultava determinante in quanto l'approvazione del regolamento con legge avrebbe potuto comportare la sua sindacabilità in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

Non a caso il Governo nel 1997 dopo anni di *laissez-faire* impugnò la legge umbra recante il regolamento interno proprio nella prima occasione utile successiva alla sentenza della Corte costituzionale del 1987, che aveva escluso i regolamenti consiliari dagli atti sottoponibili al sindacato di legittimità di cui all'art. 134 della Costituzione¹⁰⁶. Infatti in virtù di tale pronuncia era fondamentale stabilire se la Regione fosse libera di scegliere tra la forma legislativa, che in astratto avrebbe reso il regolamento consiliare sindacabile in sede di giudizio di legittimità, e quella regolamentare, che invece lo sottraeva a siffatto giudizio e lo confinava al solo conflitto di attribuzione, sulla scorta di quanto stabilito dal Giudice costituzionale.

¹⁰⁵ Così R. TOSI, *Sulla forma del regolamento consiliare: una declaratoria di inammissibilità con motivazione di infondatezza*, in *Le Reg.*, 1998, n. 5, 1369.

¹⁰⁶ Sulla sentenza n. 288/1987 v. *supra* par. 3.6.

Il ricorso governativo faceva leva *a)* sull'autonomia consiliare, ricavata dall'art. 121 Cost. e dallo statuto allora vigente¹⁰⁷, in quanto la forma di legge avrebbe esposto le norme regolamentari ivi contenute a un regime di controllo e sindacabilità (preventivo, oggi sarebbe successivo) non consono a tale principio; *b)* sulla pregressa giurisprudenza costituzionale, che aveva escluso il regolamento dagli atti sottoponibili al sindacato di cui all'art. 134 Cost. (sent. n. 288/1987), confinandolo al conflitto di attribuzione (n. 14/1965); *c)* *ex art.* 127 Cost. sull'interesse nazionale al corretto uso degli strumenti normativi predisposti dall'ordinamento e all'integrità del sistema delle fonti.

Tuttavia, la Corte con sentenza n. 87/1998 non entrò nel merito della questione e dichiarò l'inammissibilità della questione per carenza di una minima sufficiente determinazione del parametro costituzionale necessario alla corretta configurazione della questione di costituzionalità, precisando come non spettasse ai giudici «supplire alle carenze del ricorso andando alla ricerca di altri elementi per poter eventualmente identificare il principio costituzionale di autonomia del Consiglio regionale che il ricorrente ha affermato [in un] immotivato modo»¹⁰⁸. Nell'atto con cui fu promosso il giudizio si sosteneva che l'approvazione con legge del regolamento violasse il principio dell'autonomia consiliare, inespresso in Costituzione e ricavato dall'art. 121 Cost., nonché l'interesse nazionale all'integrità del sistema delle fonti del diritto e all'autonomia regionale, ma secondo la Corte dall'art. 121 si apprendeva soltanto come il Consiglio regionale fosse organo della Regione, senza alcuna indicazione circa l'ampiezza e i caratteri

¹⁰⁷ In particolare, l'art. 44 ST. Umbria del 1992, ai sensi del quale «Il Consiglio regionale ha l'autonomia funzionale e contabile interna necessaria al libero esercizio delle sue funzioni, che esercita nel rispetto della Costituzione, del presente Statuto e *sulla base del Regolamento interno*» (corsivi miei).

¹⁰⁸ Secondo M. SICLARI, *Sull'approvazione con legge regionale del regolamento consiliare dell'Umbria*, in *Giur. it.*, 1999, n. 2, 235-237, si trattò di un condivisibile atteggiamento di *self-restraint*, in passato non sempre effettuato. *Contra* R. TOSI, *Sulla forma del regolamento consiliare*, cit., 1367, secondo la quale «l'idea di una così rigida testualità del parametro non solo non ha mai avuto seguaci, né trova alcun riscontro nella giurisprudenza costituzionale, ma anzi viene di continuo contraddetta dalla prassi giurisprudenziale».

della sua autonomia, mentre risultava del tutto inconferente il richiamo al contrasto con l'interesse nazionale, che poteva rilevare di fronte al Parlamento (questione di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere) ma non innanzi alla Corte costituzionale.

La debolezza e le lacune dell'atto di introduzione «non supportato adeguatamente»¹⁰⁹ fecero sì che la Corte costituzionale imboccasse senza troppi problemi la strada della dichiarazione di inammissibilità della questione, riuscendo così a evitare nuovamente di inquadrare i regolamenti consiliari nel sistema delle fonti. Tuttavia non mancano nella sentenza alcuni passaggi significativi, laddove «dalle disposizioni costituzionali e statutarie *richiamate* nulla può inferirsi in relazione ... alla forma dell'atto cui possono essere consegnate le norme del regolamento consiliare»: da un lato, l'art. 121 Cost. individua il Consiglio come organo regionale che esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla stessa, «senza alcuna indicazione circa l'ampiezza e i caratteri della sua autonomia»; dall'altro, l'art. 44 statuto Umbria si limita(va) a stabilire che l'autonomia funzionale e contabile necessaria al libero esercizio delle funzioni del Consiglio regionale è esercitata nel rispetto della Costituzione, dello statuto e sulla base del regolamento interno, «ma nulla dispone in relazione alla *natura* e alla *forma* dell'atto regolamentare» (corsivi miei); né secondo i giudici poteva invocarsi l'art. 127 Cost. quanto al problema di quali fossero le deliberazioni regionali che potessero o meno assumere la forma della legge.

A prima vista da queste parole potrebbe ricavarsi l'implicita affermazione della fungibilità tra legge e regolamento, ravvisandosi una sorta di indifferenza sulla fonte chiamata a disciplinare l'organizzazione e il funzionamento dell'organo e la libertà dello statuto sul punto. Dunque il rinvio contenuto nello statuto indicherebbe una mera preferenza per l'atto regolamento, superabile da parte del legislatore regionale. In effetti vi fu chi

¹⁰⁹ M. SICLARI, *Sull'approvazione con legge regionale*, cit., 236; *contra* R. TOSI, *Sulla forma del regolamento consiliare*, cit., 1367, perché «ciò che il governo suppone leso è ... un principio inespresso in Costituzione, ma ricavato da disposizioni ... puntualmente indicate».

ritenne che la sentenza in esame fosse in realtà «rivolta a dar conto ... dell'infondatezza della questione, constatando che le norme costituzionali e statutarie indicate nel ricorso non vieta[ssero] al Consiglio della Regione Umbria di adottare con legge il suo regolamento»¹¹⁰.

In realtà la sentenza non si è soffermata approfonditamente sul problema, trattandosi pur sempre di inammissibilità per insufficiente individuazione del parametro, mentre le poche considerazioni sulla forma dell'atto si riferiscono alle disposizioni richiamate e alle violazioni lamentate nell'atto di introduzione («dalle disposizioni costituzionali e statutarie richiamate nulla può inferirsi in relazione ... alla forma dell'atto»). Non è dato sapere come il collegio si sarebbe mosso se il ricorso, più che su un imprecisato principio di autonomia consiliare e un inconferente richiamo all'interesse nazionale, avesse richiamato l'art. 46 dello statuto umbro allora vigente, che nel prevedere l'approvazione del «Regolamento interno» a maggioranza assoluta sembrava individuare un atto con un proprio *nomen juris* distinto dalla legge¹¹¹, e avesse altresì censurato il mancato rispetto del procedimento espressamente previsto dallo statuto, in violazione dell'art. 123 secondo lo schema dell'interposizione normativa¹¹².

Non si può dire quindi che la Corte abbia preso una posizione netta sulla fungibilità tra legge e regolamento, chiarendo se la prima sia esclusa dall'organizzazione e dal funzionamento del Consiglio, in altri termini se lo statuto possa rinviare la disciplina alla legge e non al regolamento consiliare, e se la previsione di quest'ultimo, come del resto sempre

¹¹⁰ R. TOSI, *Sulla forma del regolamento consiliare*, cit., 1368. V. anche F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, Utet, 1991, 66 ss., secondo il quale il regolamento consiliare umbro non era illegittimo, ma rappresentava solo una «strana anomalia».

¹¹¹ R. TOSI, *Sulla forma del regolamento consiliare*, cit., 1369, secondo la quale «già la lettera maiuscola con cui la parola [Regolamento] si trova scritta avvalorava l'idea che si tratti di un *nomen juris* e può quindi far dubitare che lo Statuto rimanga indifferente quanto allo strumento destinato a disciplinare organizzazione e funzionamento del Consiglio».

¹¹² Secondo M. SICLARI, *Sull'approvazione con legge regionale*, cit., 236, questa sarebbe stata una delle «coordinate per una corretta impostazione del ricorso di legittimità costituzionale ... ma di esse non si trova traccia nell'atto con cui è stato promosso il giudizio risolto dalla sentenza». In generale sul tema, v. M. SICLARI, *Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, Padova, Cedam, 1992, 54 ss.

avvenuto sino ad oggi da parte dei vari statuti, sia un elemento decisivo per negare la fungibilità delle forme dell'esercizio del potere di autoorganizzazione consiliare. Va poi considerato che, se la *ratio* dell'approvazione del regolamento a maggioranza assoluta risiede nella tutela delle minoranze rappresentate in assemblea, come ritenuto comunemente dalla dottrina e dalla Corte costituzionale (sent. n. 288/1987), allora «il regolamento non può essere approvato con legge regionale senza incorrere in un vizio di legittimità per violazione del principio costituzionale che vuole assicurata la tutela delle minoranze»¹¹³.

L'anomalo caso dell'Umbria funge quindi da canale di collegamento con i paragrafi successivi, in cui saranno esaminati il rapporto del regolamento consiliare con le altre fonti dell'ordinamento, l'esistenza o meno di una riserva di competenza nei confronti dello statuto e della legge regionale, fino alla *ratio* della previsione da parte di quasi tutti gli statuti vigenti della maggioranza assoluta per l'approvazione del regolamento consiliare, letta alla luce degli attuali sistemi elettorali regionali.

¹¹³ T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, Giuffrè, 1981, 67 ss.

3.8 Il rapporto tra il regolamento consiliare e lo statuto regionale tra fondamento e riserva

Anche da una rapida lettura dei diversi statuti attualmente in vigore, si nota come in ordine all'organizzazione e al funzionamento del Consiglio essi siano, da un lato, fonti *di* produzione, quando intervengono direttamente sulla materia, dall'altro fonti *sulla* produzione, laddove prevedono l'approvazione del regolamento consiliare con una maggioranza speciale e rinviando a quest'ultimo in numerosi casi¹¹⁴.

Il rapporto tra statuto e regolamento, oltre che sul fondamento, ruota anche intorno alla latitudine delle materie statutarie «principi di organizzazione e di funzionamento» e «forma di governo» della Regione (in origine «organizzazione interna»), all'estensione del limite dell'armonia con la Costituzione, al concetto di autonomia dell'organo rappresentativo¹¹⁵. È quindi necessario chiedersi quale sia in astratto la ripartizione tra le due fonti della materia «organizzazione e funzionamento del Consiglio regionale», se la previsione del regolamento da parte dello statuto sia necessaria o eventuale, se vi sia una riserva sostanziale di regolamento e la potestà statutaria trovi un limite nel principio di autoorganizzazione dell'assemblea.

In passato, parte della dottrina escludeva che il regolamento consiliare fosse una fonte necessaria, sottolineando comunque l'opportunità della sua previsione «per evitare in un sistema normativo ... caratterizzato

¹¹⁴ Su tale dicotomia G. SIRIANNI, *I regolamenti delle assemblee regionali*, in *Dir. soc.*, 2007, 213 ss. Al riguardo già T. MARTINES, *I regolamenti dei Consigli regionali*, cit., 477, riscontrava come gli statuti ordinari del 1971, da un lato, riconoscessero autonomia organizzativa e funzionale al Consiglio, dall'altro disciplinassero anche nel dettaglio materie tradizionalmente riservate alla normazione interna, quali il diritto di interrogazione, interpellanza, mozione riconosciuto ai consiglieri e i poteri ispettivi loro conferiti, l'organizzazione interna (composizione, modalità di elezione, durata in carica, attribuzioni del presidente del Consiglio e dell'ufficio di presidenza, dei gruppi e delle commissioni), l'*iter* formativo di leggi e regolamenti, la programmazione dei lavori e così via. Anche i nuovi statuti sarebbero andati in questa direzione, secondo R. TARCHI, D. BESSI, *Commento all'art. 123*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, III, 2454.

¹¹⁵ In ordine alle materie statutarie alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, *supra* parr. 2.7 e 2.8.

dalla assoluta prevalenza delle norme scritte, continue tensioni e spinte alla prevaricazione delle norme di comportamento non scritte (che peraltro esistono)»¹¹⁶. Al tempo stesso negava l'esistenza di una riserva di regolamento consiliare, almeno nei termini in cui si sosteneva che l'organizzazione e il funzionamento delle Camere fosse riservata ai regolamenti parlamentari ad esclusione di ogni altra fonte subcostituzionale.

Secondo tale orientamento, il regolamento consiliare è fonte residuale rispetto agli spazi non occupati dallo (e a discrezione dello) statuto, chiamato «a disciplinare *ex novo*» quella sola parte dell'organizzazione consiliare non presa in diretta considerazione dallo statuto o dalla Costituzione¹¹⁷. Lo statuto può disciplinare anche interamente, o con la «maggior completezza possibile»¹¹⁸, l'organizzazione interna e il funzionamento del Consiglio regionale (quanto a struttura, funzionamento, rapporti con gli altri organi), lasciando al regolamento il compito di porre solo le norme esecutive e di riempire gli «spazi vuoti»¹¹⁹. In altre parole, non vi è alcuna separazione di competenze e lo statuto, in quanto fonte «dominante», ben può estendere il proprio «raggio di azione per ridurre l'incidenza [delle] fonti regionali ulteriori»¹²⁰.

Sulla scia di tale riflessione, la tesi secondo cui la competenza statutaria non sarebbe in alcun modo limitata da una riserva di regolamento è stata riproposta con ancora più forza alla luce del nuovo quadro costituzionale. L'autonomia organizzativa del Consiglio, pur essendo un dato «fisiologico e fors'anche ragionevole», non costituisce un vincolo per

¹¹⁶ Secondo U. DE SIERVO, *Il Consiglio regionale*, cit., 94-95, «un regolamento scritto ... non è necessario per le assemblee politiche», ma è funzionale ad «imporre ... delle norme esplicite di comportamento che evitino lo scontro ripetuto sulle questioni procedurali lasciate necessariamente irrisolte dalle norme costituzionali o statutarie».

¹¹⁷ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, 312. In riferimento alla Costituzione, l'A. richiama i *quorum* di cui all'art. 64, co. 3, Cost., su cui v. già L. PALADIN, *Commento allo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, Del Bianco, 1964, 79 ss.

¹¹⁸ F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, cit., 448, evidenziando però l'«impossibilità per gli statuti di regolare tutta la materia» e non escludendo anche «una disciplina legislativa di dettaglio» in questo settore.

¹¹⁹ E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1986, 154.

¹²⁰ G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti*, cit., 245.

lo statuto, il quale (a) può prevedere che l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio siano disciplinati dal regolamento, il quale avrebbe comunque competenza meramente residuale, ma (b) può rinviare la disciplina a una legge «organica», ovvero (c) può tacere del tutto sul punto¹²¹. Per quanto riguarda la legge organica, è ripresa la qualifica attribuita da alcune Costituzioni (Spagna, Francia, Portogallo, Romania) a leggi, approvate con un procedimento aggravato rispetto alle leggi ordinarie e chiamate a disciplinare determinate materie, che costituiscono una categoria intermedia tra le leggi ordinarie e la Costituzione, nel senso che hanno una resistenza passiva rispetto alle prime, dalle quali non possono essere modificate, ma sono comunque subordinate alla seconda¹²². Il riferimento alla legge regionale organica sull'organizzazione e il funzionamento del Consiglio implica quindi l'approvazione della stessa (almeno) a maggioranza assoluta, come già previsto dalla maggior parte degli statuti per il regolamento, ma l'iniziativa legislativa dovrebbe allora essere riservata ai consiglieri o a organi interni del Consiglio (giunta per il regolamento, Ufficio di Presidenza), altrimenti gli altri titolari del relativo potere andrebbero a incidere sull'autonomia organizzativa dell'assemblea.

L'indifferenza nei confronti delle scelte operate a livello regionale circa la fonte cui affidare la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio, a sostegno della quale è richiamata la vecchia prassi dell'Umbria, amplia sicuramente la libertà dello statuto nella conformazione del sistema delle fonti regionali.

¹²¹ Solo in quest'ultimo caso si potrebbe dedurre dalla posizione degli organi nell'ordinamento regionale l'esistenza di una facoltà di auto-organizzarsi mediante appositi regolamenti (operativa anche se non espressamente prevista), nei limiti di quanto previsto dalle disposizioni costituzionali e statutarie. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 439 ss. In termini simili si era espresso L. PALADIN, *Commento allo statuto*, cit., 79, secondo il quale l'espesso rinvio al regolamento era considerato «superfluo», dal momento che un simile atto rappresenta la «manifestazione naturale dell'indiscusso potere consiliare di autoorganizzazione».

¹²² Per un quadro sulle leggi organiche e sulle leggi rinforzate nel panorama europeo, E. PALICI DI SUNI, *Le fonti del diritto*, in id. (cur.), *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2011, 124 ss.

Tale posizione si basa in primo luogo sulla negazione della tesi del fondamento costituzionale implicito del regolamento consiliare. In secondo luogo, sul rifiuto dell'interpretazione del limite dell'armonia con la Costituzione come adeguamento alle soluzioni organizzative adottate a livello statale, per cui anche ammesso che gli artt. 64 e 72 Cost. istituiscano una riserva regolamentare in materia di procedimento legislativo e organizzazione e funzionamento delle Camere¹²³, non è detto che così debba operare lo statuto, ben potendo affidare tali ambiti alla legge. Infine sull'interpretazione estensiva del contenuto statutario, sia per quanto riguarda la forma di governo, all'interno della quale rientra l'organizzazione interna del Consiglio, sia in ordine ai principi di organizzazione e funzionamento della Regione, per cui lo statuto «può (ma certo non deve)»¹²⁴ lasciare il dettaglio alla fonte regolamentare. Infatti sia per la *vexata quaestio* sull'individuazione del confine di separazione tra principio e dettaglio¹²⁵, sia per il generale ampliamento e rafforzamento della potestà statutaria, parte della dottrina è meno propensa a restare ancorata all'argomento letterale, non ravvisando nel riferimento ai principi alcuna limitazione del raggio di azione dello statuto, che anzi può disciplinare nel dettaglio ogni aspetto della vita dell'organizzazione regionale.

In astratto non vi sarebbe dunque alcun obbligo in capo allo statuto di prevedere il regolamento consiliare (fonte eventuale) né di fermarsi ai soli principi (fonte residuale), potendo disciplinare nel dettaglio quelle materie tradizionalmente riservate alla normazione interna dell'assemblea, come l'*iter* legislativo (statuto con norme sostanzialmente regolamentari).

Parte della dottrina respinge la tesi della totale disponibilità in capo allo statuto, affermando invece come quest'ultimo debba istituire una riserva di competenza a favore del regolamento consiliare nelle stesse

¹²³ F. MODUGNO, *Appunti*, cit., 74 ss.

¹²⁴ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 439, nt. 173.

¹²⁵ Difficile «da definire nella teoria e pressochè impossibile da stabilire in concreto» secondo A. RUGGERI, *Introduzione*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (cur.), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, 13.

materie attribuite dalla Costituzione ai regolamenti delle Camere (regolamento come fonte necessaria a competenza riservata). Se l'autonomia di ogni corpo politico-legislativo a regolare senza condizionamenti la propria organizzazione e le funzioni da svolgere trova fondamento nel principio generale della necessaria posizione di indipendenza¹²⁶ – per cui le disposizioni costituzionali o statutarie che richiamano la prerogativa dell'autoregolamentazione non operano alcuna attribuzione di potere ma riconoscono un'attribuzione implicita – allora i «profili di somiglianza e di diversità relativi alla posizione dei Consigli regionali e delle Camere parlamentari non sono di per sé sufficienti per qualificare una diversa rilevanza normativa fra i rispettivi regolamenti interni»¹²⁷. Ne deriva come al regolamento consiliare sia riservata la disciplina delle stesse materie rinviate *ex Constitutione* ai regolamenti parlamentari e tale riserva è operativa non solo nei confronti della legge regionale, ma anche nei confronti dello statuto, il quale non può contenere una normativa così «particolareggiata»¹²⁸ da ridurre il regolamento consiliare a mero regolamento esecutivo. In quanto espressione della posizione di indipendenza e di autonomia del Consiglio, il regolamento ha un «contenuto minimo garantito» dallo stesso principio che fonda la potestà regolamentare e oltre questo nucleo duro lo statuto è libero di stabilire eventuali ulteriori riserve di regolamento, quando ritenga opportuno lasciare margini di elasticità in determinati settori¹²⁹.

Tale posizione si fonda in primo luogo sul fondamento costituzionale implicito del regolamento consiliare, per cui la sua adozione è una «necessità inderogabile», una «necessaria manifestazione della posizione di indipendenza» e un atto di autonomia «di competenza *esclusiva*»

¹²⁶ G. LA BARBERA, *Diritto pubblico regionale*, cit., 250.

¹²⁷ M. PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali*, cit., 275.

¹²⁸ A. CONTENTI, *I Regolamenti interni*, cit., 46.

¹²⁹ M. PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali*, cit., 290-291.

dell'organo che lo emana (corsivi miei)¹³⁰. In secondo luogo su una diversa interpretazione dell'armonia con la Costituzione che, sebbene non sia più da leggersi come riproduzione a livello regionale di istituti e soluzioni organizzative statali, impone il rispetto di principi di sistema («spirito»), tra cui l'autonomia organizzativa delle assemblee politico-rappresentative riconducibile all'art. 64 Cost., che ogni statuto deve riconoscere¹³¹. Infine sui principi fondamentali di organizzazione e funzionamento di cui all'art. 123, che avrebbe previsto una doppia riserva di competenza ai sensi della quale lo statuto è limitato a una normativa di principio su organizzazione e modalità di funzionamento degli organi regionali, mentre la disciplina di dettaglio spetta al regolamento¹³².

Peraltro già in passato si riteneva che lo statuto, competente a disciplinare l'«organizzazione interna» della Regione, non potesse sovrapporsi al regolamento con una disciplina compiuta, ma dovesse fermarsi ai profili apicali, riservando al regolamento la disciplina di dettaglio dei lavori assembleari e dell'organizzazione interna¹³³. Il riferimento ai principi fondamentali farebbe sì che, oggi ancor più di ieri, il riparto tra statuto e regolamento consiliare sia analogo a quello intercorrente tra legge cornice e legge regionale nelle materie di competenza ripartita: all'uno i principi, all'altro le regole.

¹³⁰ G. LA BARBERA, *Diritto pubblico regionale*, cit., 251-252, che qualifica altresì il regolamento come «legge fondamentale della vita e dell'attività dell'organo».

¹³¹ G. SIRIANNI, *I regolamenti delle assemblee regionali*, cit., 250, richiama il limite dell'armonia con la Costituzione come rispetto del modello di autonomia parlamentare insito nell'art. 64 della Costituzione.

¹³² E. GIANFRANCESCO, *Potenzialità e limiti del regolamento consiliare*, cit., 8.

¹³³ Così già S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, cit. 56, che parlava di «una garanzia indiretta ... nel senso che questi regolamenti non possono essere prevenuti e vincolati da tali e tante disposizioni, da doversi atteggiare normalmente come atti di normazione esecutiva, e solo in singoli casi, o in limitati settori, come atti normativi autonomi». Riprende il concetto di garanzia indiretta della fonte regolamentare, G. SIRIANNI, *I regolamenti delle assemblee regionali*, cit., 250, secondo il quale i principi fondamentali statutari possono essere graduati verso il basso, quando sia richiesto uno svolgimento puntuale, necessario, univoco, che non lascerebbe al regolamento alcuna possibilità di scelta tra applicazioni diverse. La possibilità per lo statuto di scendere nel dettaglio è poi accresciuta laddove nel determinare la forma di governo (materia non limitata ai soli principi) includa disposizioni sul rapporto tra il Consiglio e gli altri organi regionali.

Tale orientamento sconta però la difficoltà di individuare un criterio univoco di separazione tra statuto e regolamento, non riuscendo a determinare con precisione cosa debba intendersi per «normativa particolareggiata» dello statuto e quali siano i confini e le modalità di individuazione del «contenuto minimo garantito» del regolamento (se sulla base di canoni storico-positivi, degli oggetti tradizionalmente compresi nei regolamenti o di altri criteri). Né appare del tutto chiaro se, in ordine al nucleo duro dell'ambito materiale riservato a quest'ultimo, lo statuto debba limitarsi alla fissazione dei principi fondamentali e il regolamento sia quindi fonte concorrente di dettaglio, come dovrebbe intendersi dal divieto di porre una «normativa particolareggiata» (allora lo statuto, a contrario, potrà solo porre una normativa di principio); ovvero se lo statuto sia spogliato completamente di tale competenza e il regolamento sia dotato di competenza esclusiva, come sembrerebbe laddove dall'intero sistema delle prescrizioni costituzionali relative alle Regioni come enti politicamente autonomi si ricava una riserva costituzionale implicita a favore del regolamento, per cui la legge regionale o «altra fonte» non possono sostituirsi alla normativa regolamentare¹³⁴, il che però mal si concilierebbe con il dettato di cui all'art. 123 Cost., per cui lo statuto non può esimersi dal porre almeno i principi valevoli per la disciplina regolamentare.

Vi è allora chi punta sul criterio di ragionevolezza più che sulla riserva di competenza. Lo statuto, conformemente alla sua natura di fonte fondativa dell'assetto dell'ente, non può *ragionevolmente* spingersi in minute e dettagliate prescrizioni di cui è altra la sede, ma deve fermarsi alle sole indicazioni di base, rimanendo affidato al proprio prudente apprezzamento la definizione del confine rispetto agli atti, ad esso subordinati, chiamati a svolgerne e precisarne le indicazioni¹³⁵.

¹³⁴ M. PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali*, cit., 290.

¹³⁵ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, Giappichelli, 2001, 192, parla di «possibile estensione delle riserve di regolamento prevedibili negli statuti. E, se ... riserve siffatte non sembrano da escludere in partenza, esse nondimeno vanno adeguatamente circoscritte al duplice fine di non incidere oltre misura sulla competenza

Si deve rilevare come l'affermazione della riserva di regolamento consiliare nei confronti dello statuto trovava in passato la propria *ratio* nella tendenziale incidenza dello Stato sull'ordinamento regionale derivante dall'originario impianto costituzionale. Infatti, secondo quanto previsto dal vecchio art. 123, co. 2, Cost. (e dall'art. 6 l. n. 62/1953 in sede di attuazione), lo statuto ordinario era deliberato dal Consiglio a maggioranza assoluta, poi trasmesso al Governo, infine approvato dal Parlamento con legge ordinaria, per cui nello stesso *iter* vi era la compartecipazione di tre organi. Nella prassi poi il Parlamento subordinò il proprio *placet* all'adozione da parte dei Consigli degli emendamenti suggeriti al tavolo delle trattative intercorse tra questi ultimi e la I commissione Senato¹³⁶. Se il contenuto dello statuto risultava codeterminato, frutto dell'incontro tra la volontà regionale e quella statale, il regolamento collegiale rappresentava il solo vero atto di autonomia del (all'epoca) più importante organo regionale, dunque la tesi della riserva di regolamento era funzionale a ritagliare un autentico spazio di autonomia al Consiglio.

Vero è che la riforma costituzionale del 1999 ha eliminato ogni passaggio parlamentare nell'*iter* formativo dello statuto, ora approvato e modificato con legge regionale adottata a maggioranza assoluta con doppia deliberazione¹³⁷. Se lo statuto è fonte regionale, l'importanza di affermare una riserva di regolamento sembrerebbe sfumare, allorché il Consiglio regionale è libero di determinare, pur nei limiti e negli ambiti previsti dalla Costituzione, cosa debba essere disciplinato direttamente dallo statuto e cosa sia necessario, ragionevole o opportuno rinviare al regolamento consiliare o ad altre fonti. Tuttavia, la scelta non è priva di conseguenze.

delle leggi (che ... rimangono le fonti primarie della normazione, a livello statale così come a quello regionale) e di non sovraccaricare le capacità di regolazione degli statuti. Poiché la materia tipicamente affidata alla disciplina di questi ultimi è data dall'organizzazione, riserve di regolamento *limitate a tale ambito materiale* sembrano, dunque, consentite, mentre è assai dubbio che se ne possa avere riscontro al di fuori di esso».

¹³⁶ Sul vecchio procedimento di formazione degli statuti e sulla prassi delle trattative informali, v. *supra* par. 2.6.

¹³⁷ V. *supra* 2.7.

Il regolamento risulta più flessibile e meglio si adatta a rispondere prontamente, almeno più di quanto non sarebbe consentito laddove fosse utilizzata la forma dello statuto, alle esigenze interne prodotte dalla dinamica della rappresentanza politica. Dal momento che lo statuto presenta una rigidità superiore rispetto alle altre fonti regionali, una disciplina particolarmente dettagliata ed estesa potrebbe portare a una «cristallizzazione»¹³⁸ di determinati modelli organizzativi, dal grado di resistenza maggiore all'avvicendamento delle maggioranze politiche e al mutamento dei rapporti sociali, e obbligherebbe il Consiglio a intervenire con il più gravoso procedimento di revisione statutaria.

Anche se nella maggior parte delle Regioni ordinarie lo statuto e il regolamento sono approvati con la medesima maggioranza, ossia quella assoluta¹³⁹, la procedura per la formazione del primo risulta più aggravata, essendo prevista *ex Constitutione* una doppia votazione sullo stesso testo a maggioranza assoluta, tempi di riflessione (intervallo non minore di due mesi tra le due deliberazioni), il controllo preventivo del Governo (che può sollevare questione di legittimità costituzionale), l'eventuale referendum approvativo (la cui richiesta non è limitata dal raggiungimento in sede consiliare di maggioranze qualificate). Lo statuto è quindi sottratto alla piena disponibilità del Consiglio, mentre il regolamento collegiale non è sottoponibile al giudizio del corpo elettorale con referendum¹⁴⁰ e non è soggetto ad alcun controllo del Governo, così come non è considerato dalla Corte costituzionale atto sottoponibile al sindacato di legittimità (sent. n.

¹³⁸ Dunque l'opzione tra uno statuto *lungo* e uno *breve* è «politicamente ... significativa» (F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, cit., 447).

¹³⁹ Ad es. art. 35, co. 4, ST. Piemonte; art. 18 ST. Liguria; art. 33, co. 3, ST. Lombardia; art. 48, co. 1, ST. Veneto; art. 27, co. 4, ST. Emilia-R.; art. 19, co. 1, ST. Marche; art. 48, co. 1, ST. Umbria; art. 26, co. 1, ST. Calabria; art. 37, co. 1, ST. Puglia.

¹⁴⁰ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, 240, dato che tale atto non è una legge né, al di là del *nomen*, un comune regolamento regionale. Tuttavia, forse anche alla luce dell'incerta collocazione del regolamento nel sistema delle fonti, alcuni statuti hanno espressamente escluso che il referendum (abrogativo) abbia ad oggetto il regolamento consiliare (art. 80, co. 2, ST. Piemonte; art. 26, co. 4, lett. e), ST. Veneto; art. 43, co. 1, ST. Marche; art. 11, co. 2, lett. b), ST. Calabria; art. 18, co. 2, ST. Puglia; art. 44 ST. Molise) o, più in generale, degli organi regionali (art. 75, co. 3, ST. Toscana; art. 20, co. 2, lett. b), ST. Emilia-R.).

288/1987) o che assurge a norma interposta nel giudizio di costituzionalità della legge regionale (sent. n. 40/1960).

Anche in base ai profili appena indicati, il Consiglio stabilirà il grado di irrigidimento nella forma statutaria di ambiti tradizionalmente rinviati al proprio potere di autoorganizzazione, a individuare il punto di equilibrio tra lo statuto e il regolamento, a graduare la propria autonomia statutaria e regolamentare, aprendo così a potenziali diversità da Regione a Regione. La relazione tra le fonti si configurerà di volta in volta in termini peculiari, basti pensare al caso dello statuto della Regione Campania (art. 38), ai sensi del quale il regolamento collegiale è approvato con la maggioranza dei due terzi e, almeno sotto questo profilo della fase consiliare, più rigido rispetto allo statuto, il che peraltro può far dubitare della legittimità del *quorum* previsto; infatti per il noto principio «logico, oltre che giuridico» che vieta a una fonte di istituire un'altra fonte ad essa concorrente o sovraordinata, valevole anche per le fonti di rango costituzionale in base agli aggravati previsti dall'art. 138 della Carta¹⁴¹, lo statuto non potrebbe prevedere aggravati procedurali più forti di quelli previsti per l'approvazione dello stesso.

Si ricorda inoltre che la Corte costituzionale ha affermato che, di fronte al «vuoto di normazione» circa l'allocatione del potere regolamentare derivante dalla revisione costituzionale del 1999, è compito della singola Regione disciplinarne la titolarità¹⁴². In altri termini l'autonomia statutaria «impedisce di ritenere l'esistenza di soluzioni organizzative obbligate, in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile» e l'armonia con la Costituzione non consente un «eccesso di costruttivismo interpretativo», a meno di «comprimere indebitamente la potestà statutaria di tutte le Regioni ad autonomia ordinaria, tramite non controllabili

¹⁴¹ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 143. Ad esempio A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri*, cit., 186 dubita della legittimità della l. cost. n. 1/1999, dato che la procedura per l'adozione degli statuti da essa configurata è più aggravata rispetto a quella prevista per le leggi costituzionali dall'art. 138 Cost. e «nessun atto di potere costituito può venire alla luce con una procedura ancora più aggravata di quella stabilita per gli atti costituzionali».

¹⁴² Corte cost., sent. n. 313/2003, cons. in dir., § 7.4.

inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti *a priori*». Anche se su un profilo diverso, in assenza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile, come è per il regolamento consiliare, deve essere la Regione a colmare la lacuna nell'esercizio della propria autonomia statutaria.

Fermo restando che il regolamento è la fonte che, più dello statuto, esprime l'autonomia politica del Consiglio regionale e il potere di autoorganizzazione dell'organo e quanto più viene positivizzato nello statuto tanto più è sottratto alla sfera della discrezionalità politica, l'ambito affidato alla competenza del regolamento consiliare è rimesso allo statuto, che può occupare uno spazio più o meno ampio in materia di organizzazione e funzionamento del Consiglio¹⁴³. Ad ogni modo le difficoltà teoriche e la divergenza di vedute sul punto risultano in qualche modo attenuate dalla prassi, dato che tutti gli statuti attualmente in vigore prevedono che il Consiglio approvi il proprio regolamento e rinviando ad esso in diversi casi. Anzi, talvolta la genericità e l'ampiezza dei rinvii è ritenuta così eccessiva¹⁴⁴ che la diatriba se lo statuto possa contenere disposizioni sostanzialmente regolamentari ovvero debba fermarsi ai principi rischia di essere svuotata laddove lo statuto, nell'istituire la fonte regolamento, non fissa nemmeno i principi e i limiti idonei a rendere determinabile la potestà regolamentare attribuita al Consiglio.

¹⁴³ In questo senso G. MELONI, *I regolamenti consiliari*, cit., 11.

¹⁴⁴ Come in riferimento allo statuto dell'opposizione. Su tale profilo e sul largo uso della tecnica del rinvio al regolamento da parte degli statuti, G. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. BIFULCO (cur.), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006, 125 ss. (spec. 151 ss.).

3.9 Il rapporto tra il regolamento consiliare e la legge regionale

Come rilevato nel paragrafo precedente, secondo parte della dottrina lo statuto può rinviare la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio alla legge e non al regolamento consiliare. Inoltre la previsione di quest'ultimo, come del resto sempre avvenuto sino ad oggi da parte dei vari statuti, non è un elemento decisivo per negare la fungibilità delle forme dell'esercizio del potere di autoorganizzazione consiliare. Infatti sarebbe possibile far ricorso in ogni caso allo strumento legislativo, o al contrario non utilizzare quello regolamentare, come dimostrato dalla prassi della Regione Umbria, il cui organo rappresentativo dal 1972 al 2007 ha adottato e modificato con legge la propria disciplina interna, nonostante lo statuto disponesse espressamente l'approvazione del «Regolamento interno»¹⁴⁵.

In passato, sia coloro che rinvenivano il fondamento del regolamento nello statuto sia quanti lo riconducevano direttamente alla Costituzione individuavano, seppur con diversa enfasi, una riserva di competenza a favore del regolamento nei confronti della legge ordinaria¹⁴⁶, regionale e statale¹⁴⁷, anche se non mancava chi ammettesse la disciplina legislativa di dettaglio per l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio¹⁴⁸. Si può dire che fosse

¹⁴⁵ V. *supra* par. 3.7. Nella sent. n. 87/1998 la Corte costituzionale ha affermato che «dalle disposizioni costituzionali e statutarie richiamate nulla può inferirsi in relazione ... alla forma dell'atto cui possono essere consegnate le norme del regolamento consiliare». A prima vista da queste parole potrebbe ricavarsi l'implicita affermazione della fungibilità tra legge regionale e regolamento consiliare, ravvisandosi l'indifferenza sulla fonte chiamata a disciplinare l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio e la libertà dello statuto sul punto. In realtà il collegio non si è soffermato approfonditamente sul punto, trattandosi pur sempre di una dichiarazione di inammissibilità per insufficiente individuazione del parametro, e le poche considerazioni sulla forma dell'atto si riferiscono alle disposizioni richiamate e alle violazioni lamentate nell'atto di introduzione.

¹⁴⁶ P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2003, 86.

¹⁴⁷ *Contra* S. TRAVERSA, *Il potere regolamentare*, cit., 705, che ammetteva la possibilità per la legge statale di fissare dei limiti alla fonte regolamentare.

¹⁴⁸ F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1971, 448, riteneva come lo statuto dovesse disciplinare l'organizzazione interna del Consiglio regionale «con la maggior completezza possibile», con rinvio al regolamento consiliare «per l'ulteriore disciplina del funzionamento del Consiglio», senza escludere «una disciplina legislativa di dettaglio». In tempi più recenti id., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, 292, alla luce della nuova formulazione dell'art. 123 Cost., sostiene

l'originario impianto costituzionale a indurre «quella sorta di preferenza per il regolamento consiliare rispetto alla legge», laddove il sistema delle fonti regionali era soggetto sotto diversi profili all'incidenza della legislazione statale, «poco incline ad assicurare la piena attuazione del principio autonomistico»¹⁴⁹.

Il primo filone negava che vi fosse un parallelismo tra regolamenti parlamentari e regolamenti consiliari e che per questi ultimi si potesse parlare di una riserva negli stessi termini in cui si sosteneva che l'organizzazione delle Camere fosse riservata ai rispettivi regolamenti *ex artt.* 64 e 72 Cost. ad esclusione di qualsiasi altra fonte subcostituzionale¹⁵⁰. Tuttavia, pur nella difficoltà di individuare l'esatta portata della riserva, il diverso *quorum* per l'approvazione del regolamento (maggioranza assoluta) rispetto a quello richiesto per la legge (maggioranza semplice) sarebbe «ingiustificat[o], se non si ammettesse che esiste una materia *riservata* ai regolamenti interni»¹⁵¹. Così il regolamento era ritenuto non abrogabile o derogabile dalle leggi regionali organizzative dei pubblici uffici, materia di competenza ripartita ai sensi del vecchio art. 117, co. 1, Cost., mentre la

che l'attribuzione agli statuti del potere di disciplinare l'organizzazione interna della Regione (prima) e la forma di governo (oggi) ben può comportare l'attribuzione al Consiglio di una potestà normativa interna, il cui esercizio determini la compressione e la limitazione (non parla di esclusione) della potestà legislativa regionale ordinaria.

¹⁴⁹ Secondo G. RIVOSECCHI, *I regolamenti consiliari: uno strumento di dubbia utilità*, cit., 6, in passato la riserva «costituiva uno degli strumenti primari atto a presidiare non soltanto la posizione di autonomia e indipendenza dell'organo consiliare, ma anche il pieno coinvolgimento delle diverse componenti pluralistiche e rappresentative dell'assemblea regionale nei confronti dello Stato ...».

¹⁵⁰ È la posizione di L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, 313, per cui il criterio di separazione delle competenze fra la legge regionale e il regolamento del Consiglio non coincide con quello vigente fra la legge statale e i regolamenti delle Camere, perché «nel primo caso il principio di legalità prevale sul principio di autonomia dell'organo rappresentativo». Sull'analoga posizione dei regolamenti parlamentari rispetto alla legge statale, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, 137.

¹⁵¹ L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 313. Id., *Commento allo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, Del Bianco, 1964, 79-80, sosteneva che un'eventuale legge regionale invasiva della sfera regolamentare sarebbe stata in contrasto con le singole norme costituzionali, le quali stabiliscono che le materie oggetto della riserva regolamentare devono essere regolate da norme approvate a maggioranza assoluta.

legge formale, non già il regolamento, avrebbe dovuto disciplinare lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale del Consiglio¹⁵².

Secondo un diverso orientamento, una volta individuato nella Costituzione il fondamento della potestà regolamentare del Consiglio – riconosciuta e non già introdotta dagli statuti per confermare l'autonomia costituzionalmente garantita dell'organo politico-legislativo –, le materie oggetto di disciplina regolamentare sono coperte da una riserva costituzionale implicita¹⁵³. In altri termini, vi è un parallelismo tra la riserva di regolamento collegiale e quella di regolamento parlamentare, dato che entrambe poggiano sulla Costituzione, implicitamente nel primo caso (a nulla rilevando il silenzio del titolo V per le Regioni ordinarie), espressamente nel secondo (e per le Regioni speciali, i cui statuti sono fonti di rango costituzionale). La Costituzione avrebbe quindi riservato ai regolamenti consiliari la disciplina della materia «organizzazione e del funzionamento dei Consigli regionali», con correlativa imposizione di un limite negativo alla competenza della legge statale e regionale, che non può invadere la sfera regolamentare, pena la sua illegittimità costituzionale¹⁵⁴.

Se così fosse, il regolamento è atto a competenza separata rispetto alla legge (fonte riservataria) e sottratto a un rapporto di subordinazione gerarchica rispetto ad altre fonti diverse dalla Costituzione (fonte primaria), quindi con valore di legge e conseguente sindacabilità da parte della Corte

¹⁵² In senso adesivo, E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, cit., 154-155, secondo il quale «rispetto alle “materie” che ... non hanno una effettiva natura regolamentare, riguardando situazioni giuridico-economiche estrinseche all'attività del consiglio ... è ammissibile ritenere la cedevolezza del regolamento rispetto alla legge, che così può sussumere sotto la propria disciplina anche quegli aspetti delle suddette materie, che fossero stati inizialmente contemplati dal regolamento e ciò anche per meglio aderire al principio di legalità».

¹⁵³ Sulla riserva costituzionale di competenza in favore dei regolamenti parlamentari e dei regolamenti interni dei Consigli regionali, S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957, 176; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002, 41; M. TRAMPUS, *Appunti sui regolamenti interni*, cit., 386; G. LA BARBERA, *Diritto pubblico regionale*, cit., 253.

¹⁵⁴ In termini simili, F. CUOCOLO, *Commento allo statuto della Regione Liguria*, cit., 236, il regolamento consiliare ha competenza esclusiva e né la legge regionale né la legge statale possono legittimamente interferire, perché concreterebbero un'invasione della competenza spettante allo statuto e risulterebbero incostituzionali per violazione indiretta dell'art. 123 della Costituzione.

costituzionale. Tuttavia resta l'indeterminatezza dell'ambito materiale della riserva *sostanziale*¹⁵⁵, problema che si è posto del resto anche nel caso dei regolamenti parlamentari, che valga a escludere ogni altra fonte regionale¹⁵⁶.

A ben vedere, la stessa posizione del Martines è meno netta di quanto possa apparire a prima vista, quando afferma che la distinzione tra regolamento consiliare e legge non va intesa rigidamente, perché in astratto quest'ultima potrebbe disciplinare anche interamente l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio, lasciando al regolamento il compito di porre solo le norme esecutive e di dettaglio¹⁵⁷. L'autore riconosce che non esiste un ambito di scelte rimesse al regolamento consiliare e precluse ad altre fonti¹⁵⁸, ma solo la garanzia, in virtù della riserva *procedimentale* derivante dall'approvazione a maggioranza assoluta, che le norme contenute in un regolamento consiliare non siano modificate da una legge regionale¹⁵⁹. Invece l'estensione della riserva *sostanziale* dipende dalla discrezionalità del Consiglio, libero di scegliere se una norma sulla sua organizzazione e sul suo funzionamento sia adottata con la

¹⁵⁵ Sembra sminuire il problema V.ONIDA, *Regolamenti regionali*, cit., 7, secondo il quale i regolamenti consiliari si pongono come fonti a competenza separata rispetto alle leggi regionali e i «confini sono segnati dalle nozioni, non prive di qualche indeterminatezza ma sostanzialmente abbastanza chiare, di organizzazione e funzionamento (interni) dei Consigli».

¹⁵⁶ T. MARTINES, *I regolamenti dei Consigli regionali*, cit., 477, riconosce quanto sia «difficile individuare una riserva sostanziale di regolamento consiliare e tracciare una netta linea di confine tra Statuto e legge da una parte e regolamento dall'altra ... quasi che fosse possibile delimitare con nettezza i rispettivi campi d'intervento».

¹⁵⁷ S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, cit., 56, non ricavò dalla potestà regolamentare implicita l'esistenza di una riserva a favore del regolamento, rilevando che «quella parte di materia dei rapporti tra i supremi organi regionali, che i regolamenti in parola *possono* disciplinare, *non* è ad essi *riservata* né di fronte alla legge costituzionale statutaria (per Regioni speciali), né di fronte alla *legge* ordinaria statale, né di fronte alla legge regionale, ove questa sia stata resa competente dalla prima»; inoltre «a queste fonti [legge statale e regionale] neanche è prescritto di limitarsi, per ciò che concerne quella porzione della nostra materia che può essere disciplinata dai regolamenti interni, all'emanazione di principi ...».

¹⁵⁸ Anzi, «vale il principio opposto della riserva di legge regionale nel caso in cui Costituzione e Statuti facciano rientrare una determinata materia nella potestà legislativa della Regione, sottraendola perciò solo alla potestà di normazione interna del Consiglio». T. MARTINES, *I regolamenti dei Consigli regionali*, cit., 478,

¹⁵⁹ G. BERTI, *Il regolamento come atto normativo regionale*, cit., 173, secondo cui «il regolamento consiliare, a differenza degli altri regolamenti, non può subire alterazioni se non attraverso l'adozione di quella forma, la maggioranza assoluta, che si richiede per la sua approvazione. Ciò serve a rinforzarlo di fronte alle stesse leggi regionali, mettendolo al riparo da possibilità di invasioni o alterazioni da parte di atti che non abbiano la sua stessa durezza e quindi anche da parte delle leggi regionali».

forma della legge o del regolamento¹⁶⁰. Infine riscontrava che, in ragione della mancanza di potestà legislativa della Regione in materia di organizzazione e funzionamento del Consiglio ai sensi del vecchio art. 117, la legge regionale sarebbe incorsa in un vizio di legittimità costituzionale sotto il profilo dell'incompetenza: in quest'ottica è l'assenza di titolo e non la riserva sostanziale a impedire alla legge di intervenire in materia¹⁶¹.

Per questo motivo, successivamente alla riforma del Titolo V, vi è chi, alla luce della nuova ripartizione di competenza legislativa tra Stato e Regioni, sostiene che la legge regionale possa disciplinare l'«organizzazione e funzionamento del Consiglio», in quanto materia di competenza residuale di cui all'art. 117, co. 4 della Costituzione, da cui deriverebbe un regime di «fungibilità o concorrenza» tra le due fonti lasciato all'autonoma determinazione dell'organo¹⁶². Tuttavia, anche ammesso che l'art. 117 non sia solo volto a separare le competenze legislative tra Stato e Regioni ma istituisca delle riserve di legge in ambito regionale, tale argomento vale più ad escludere che non ad ammettere la fungibilità (o la concorrenza) tra le fonti: infatti se la titolarità dell'intervento legislativo si aggancia alla competenza residuale, allora lo stesso statuto, vincolato dall'armonia con la Costituzione e quindi dal rispetto di ogni sua singola disposizione (ivi compreso l'art. 117) non potrebbe demandare al regolamento la materia dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio, con la conseguenza che un rinvio di questo tipo sarebbe da considerarsi illegittimo. Rinvii di questo tipo sono invece presenti in tutti gli statuti, anche quelli approvati e entrati in vigore dopo la riforma del Titolo V, senza che

¹⁶⁰ La riserva sostanziale di regolamento vale «non tanto nei confronti dello Statuto o della legge regionale (dipendendo dalla discrezionalità del Consiglio, nei limiti di cui si è detto ...», quanto «nei confronti della legge o di atti amministrativi dello Stato», che non può disciplinare l'organizzazione e il funzionamento dei Consigli regionali senza invadere la sfera di autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni. In altri termini, gli statuti riaffermano l'autonomia organizzativa e funzionale dei Consigli, quale espressione dell'autonomia regionale complessivamente considerata, nei confronti dello Stato-soggetto, non già nei confronti «di altri organi della Regione o del potere legislativo dello stesso Consiglio». T. MARTINES, *I regolamenti dei Consigli regionali*, cit., 478.

¹⁶¹ T. MARTINES, *I regolamenti dei Consigli regionali*, cit., 482 ss.

¹⁶² G. MELONI, *I regolamenti consiliari*, cit., 13, a differenza della rilevabile incompetenza della legge regionale in base al vecchio riparto prima del 2001.

l'ipotetica violazione della riserva di legge agganciata all'art. 117, co. 4, sia mai emersa in sede di controllo effettuato dal Governo o di sindacato della Corte.

All'indomani della riforma, la tesi del regolamento come atto riservato è stata ricondotta *sic et simpliciter* alla posizione di indipendenza e autonomia costituzionalmente riconosciuta ai Consigli, ricavabile dal sistema complessivo delle disposizioni costituzionali relative alle Regioni quali enti politicamente autonomi. In quanto atto necessario volto a garantire la posizione di indipendenza e autonomia del Consiglio, il regolamento ha un «contenuto minimo garantito» implicitamente dalla Costituzione ed è fonte «a competenza separata» in materia di organizzazione e funzionamento del Consiglio, mentre la legge regionale non può «sostituirsi alla normativa regolamentare»; oltre a questa sfera costituzionalmente garantita, lo statuto *può* stabilire altre riserve di regolamento quando ritenga opportuno lasciare margini di elasticità in determinati settori. Tuttavia, ancora una volta resta la difficoltà di individuare con precisione l'ambito materiale e i confini della riserva, laddove l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio sono considerate nozioni «connotate da margini di indeterminatezza»¹⁶³.

Ecco perché vi è chi ha cercato, in una chiave per così dire *multi-level* di regolazione e sulla base di canoni storico-positivi, di distinguere all'interno di questa eterogenea materia gli oggetti di competenza esclusiva del regolamento nel rispetto dello statuto (organizzazione, procedimenti deliberativi e svolgimento dell'attività politica in senso stretto) da quelli in cui si parla di riserva parziale (rapporti tra Consiglio e altri organi regionali) e da altri in cui non vi sarebbe riserva ma libero concorso con la legge regionale (disciplina del personale dipendente e delle finanze del

¹⁶³ Così M. PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali*, cit., 291, secondo la quale la maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione del regolamento a garanzia delle minoranze non è l'elemento di specialità rispetto alla legge regionale, la quale garantirebbe comunque la medesima finalità se fosse approvata con la stessa maggioranza. La peculiarità del regolamento è invece ravvisata nel suo diverso rendimento e nella sua maggior flessibilità in sede di interpretazione da parte del Presidente del Consiglio e dell'aula, nonché nell'adattabilità alla composizione delle differenti istanze delle forze politiche.

Consiglio)¹⁶⁴. Anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 288 del 1987, seppur in termini vaghi e poco approfonditi, sembrò riscontrare tale eterogeneità contenutistica, rilevando che la competenza del regolamento consiliare è «a oggetto limitato (disciplina del procedimento legislativo regionale e, più in generale, dell'attività e del funzionamento del Consiglio)» e non sempre «interamente riservato» ad esso¹⁶⁵. Successivamente, in un passaggio della sentenza n. 221 del 2006, il Giudice costituzionale non ha escluso che la legge regionale possa entrare in ambiti tradizionalmente disciplinati dal regolamento, come le «cadenze procedurali interne, inerenti lo scrutinio consiliare relativo alla deliberazione sulla insindacabilità», quali l'onere per il consigliere di investire il Consiglio e l'obbligo per quest'ultimo di valutare la sussistenza della garanzia entro un termine definito¹⁶⁶.

Le diverse modalità con cui gli statuti rinviano ai regolamenti consiliari la disciplina di settori eterogenei, «potrebbe addirittura far pensare che l'ampiezza della riserva di regolamento non sia costante ma si modifichi secondo i diversi ordinamenti regionali»¹⁶⁷, dunque è importante «guardare al dato sostanziale e alle implicazioni che l'effettivo assetto statutario ha determinato in ciascuna realtà regionale»¹⁶⁸.

Si deve innanzitutto rilevare come nella maggior parte dei casi gli statuti si limitano a rinviare al regolamento l'organizzazione e il

¹⁶⁴ G. SIRIANNI, *I regolamenti delle assemblee regionali*, cit., 15, secondo il quale per comprendere quale sia il rapporto tra le norme del regolamento e le norme prodotte da altre fonti è 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». Anzi, secondo Meloni, al di fuori del “nucleo duro” riservato al regolamento non opera alcuna riserva e, anzi, è auspicabile l'utilizzazione della legge regionale ordinaria. Già il Paladin sosteneva che non è il regolamento interno ma la legge «che deve predisporre lo stato giuridico ed il trattamento economico dello stesso personale del Consiglio».

¹⁶⁵ Corte cost., sent. n. 288/1987, cons. in dir., § 4.

¹⁶⁶ Corte cost., sent. n. 221/2006, cons. in dir., § 2.1. Nel caso, si trattava della l.r. Lombardia n. 26/2004, in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali, su cui T. GIUPPONI, *La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e la presunta efficacia inibitoria della delibera del Consiglio*, in *Le Reg.*, 2007, 112 ss.

¹⁶⁷ L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 313.

¹⁶⁸ G. MELONI, *I regolamenti consiliari*, cit., 13.

funzionamento del Consiglio¹⁶⁹, l'attività dello stesso¹⁷⁰, l'esercizio delle funzioni¹⁷¹, la programmazione dei lavori e l'organizzazione interna dell'Assemblea¹⁷². Solo alcuni statuti percorrono la via dell'elencazione esplicita delle materie, anche se non tassativa, compiendo un apprezzabile passo verso una più precisa delimitazione tra regolamento e la legge.

In questo senso, lo statuto della Regione Marche rinvia al regolamento consiliare «in particolare» (quindi non solo) le attribuzioni del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza, la convalida degli eletti e le procedure di verifica delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità in armonia con le leggi statali e regionali, la convocazione e le modalità di svolgimento dei lavori consiliari, la costituzione e il funzionamento dei gruppi, delle commissioni e degli altri organi interni, le procedure per l'esame e l'approvazione degli atti di competenza del Consiglio, le garanzie per le minoranze consiliari, le funzioni di vigilanza e controllo, le forme di consultazione dei rappresentanti delle istituzioni e della società (art. 19, co. 2)¹⁷³. Il regolamento dei lavori del Consiglio della Regione Lazio determina nel rispetto dello statuto l'organizzazione e le modalità di funzionamento del Consiglio e dei suoi organi interni, assicurando l'effettivo esercizio delle prerogative dei consiglieri e dei diritti dell'opposizione, e disciplina «in ogni caso» le funzioni del presidente del Consiglio e dell'ufficio di presidenza, le giunte delle elezioni e per il regolamento, le commissioni permanenti quanto a numero, competenze, organizzazione e funzionamento, le modalità di svolgimento dei lavori assembleari e in commissione, le modalità di costituzione, funzionamento e

¹⁶⁹ Art. 35, co. 3, st. Piemonte, art. 48, co. 2, St. Veneto; art. 33, co. 1, st. Lombardia, art. 22, co. 1, st. Toscana, art. 38 st. Campania, art. 26, co. 2 e 3 st. Calabria. Ai sensi dell'art. 48, co. 2, st. Umbria, «Il Regolamento disciplina l'organizzazione dell'Assemblea legislativa, le modalità di funzionamento dei suoi organi interni e i procedimenti di formazione delle leggi e degli atti consiliari ... [e] assicura l'effettivo esercizio delle prerogative dei consiglieri». In Puglia il regolamento disciplina il funzionamento del Consiglio regionale (art. 37, co. 1, st. Puglia), le regole poste a presidio della qualità dei testi di legge (co. 2) e ulteriori norme cui deve attenersi il procedimento legislativo (co. 3).

¹⁷⁰ Art. 31 ST. Trentino A.A.

¹⁷¹ Art. 4 ST. Sicilia.

¹⁷² Art. 18 ST. Liguria.

¹⁷³ Cfr. art. 13 del previgente statuto marchigiano.

organizzazione dei gruppi, l'attribuzione all'opposizione della presidenza degli organi consiliari di controllo e di vigilanza (art. 25, co. 2, st. Lazio). Del tutto peculiare il modello emiliano, dato che il regolamento disciplina l'organizzazione, l'attività e le procedure dell'Assemblea, in modo da valorizzare le funzioni legislativa e di controllo e i ruoli di maggioranza e opposizioni (art. 27, co. 3, ST. Emilia-Romagna) sia nel rispetto dei principi fondamentali elencati dallo statuto (art. 31)¹⁷⁴ sia in «armonia con la legislazione vigente».

Sono più generici i riferimenti operati dagli statuti speciali¹⁷⁵, fonti di grado costituzionale, come quello del Trentino-Alto Adige/Südtirol, che attribuisce al «regolamento interno» il compito di stabilire le «norme che disciplinano l'attività del Consiglio regionale» e quelle per «determinare l'appartenenza dei consiglieri ai gruppi linguistici» (*ex art. 25, ora art. 31*). Il regolamento del Consiglio trentino alto-atesino, approvato nel 1953 e più volte emendato nel corso degli anni fino all'ultima modifica nel 2011, disciplina non solo l'attività consiliare in senso stretto (procedura e disciplina delle sedute, discussione, votazione, iniziativa legislativa, funzione ispettiva e politica e così via), ma anche la struttura degli organi interni (Ufficio di Presidenza, gruppi consiliari, commissioni). Tuttavia le modalità di elezione e la durata in carica del presidente, dei vicepresidenti e dei segretari del Consiglio (ossia dei componenti dell'ufficio di presidenza ai sensi dell'art. 1 reg.) sono stabilite dallo statuto (*ex art. 24, ora art. 30*) e dalla l.r. n. 25/1952 s.m. in materia di «elezione degli organi della Regione e

¹⁷⁴ I principi fondamentali sono: *a*) autonomia e rappresentatività dell'Assemblea; *b*) valorizzazione del procedimento legislativo, dei relatori e delle commissioni assembleari; *c*) la Giunta regionale esprime pareri sugli emendamenti; *d*) leale collaborazione tra gli organi; *e*) tempi certi per l'assunzione delle decisioni e spazi per le richieste e le proposte della Giunta; *f*) tutela dei diritti delle opposizioni; *g*) potere di controllo sui processi decisionali per ogni singolo consigliere; *h*) previsione che un procedimento di controllo o ispettivo possa concludersi con la proposta di una mozione di censura nei confronti di assessori o dirigenti regionali, senza obbligo di revoca o di dimissioni; *i*) linee di indirizzo per le nomine e verifica della relativa attuazione; *j*) procedure di verifica sulle nomine di competenza dell'esecutivo; *k*) definizione dei poteri delle commissioni d'inchiesta.

¹⁷⁵ Ai sensi dell'art. 19 ST. Sardegna, il Consiglio regionale elegge, fra i suoi componenti, il Presidente, l'Ufficio di Presidenza e le commissioni, in conformità al regolamento adottato a maggioranza assoluta dei componenti. In termini simili artt. 18, co. 1, ST. Friuli-V.G., art. 4 ST. Sicilia, art. 19 ST. V. d'Aosta.

delle Province di Trento e Bolzano»¹⁷⁶. Al riguardo, parte della dottrina ha manifestato «forti dubbi di illegittimità» nei confronti della legge, dal momento che disciplina una materia «indubbiamente riservata alla competenza della fonte regolamentare consiliare, quale quella relativa all'elezione del presidente del Consiglio regionale», ambito che rientrerebbe all'interno dell'«attività del Consiglio» rinviata al regolamento consiliare dall'art. 31 statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol¹⁷⁷.

Sempre in riferimento al Trentino-Alto Adige/Südtirol, la l.r. n. 1/2011 sulla partecipazione dei Consigli delle autonomie locali delle province autonome di Trento e Bolzano all'attività legislativa e amministrativa della Regione rinvia al regolamento del Consiglio regionale il compito di disciplinare modalità, termini e procedure mediante le quali i Cal partecipano all'*iter* di formazione delle leggi d'iniziativa consiliare o popolare in determinate materie (art. 4), imponendo l'adeguamento alle disposizioni della presente legge entro 180 giorni dall'entrata in vigore (art. 5). Emerge in questo caso come sia la legge ad autolimitarsi e rinviare al regolamento, in questo caso considerato alla stregua di una fonte secondaria di esecuzione della legge. il regolamento è allora chiamato a intervenire unitamente alla legge regionale, in un modello a intarsio (che può non essere semplice nella sua attuazione concreta), come nel caso dell'incidenza dei pareri del Cal.

In altre Regioni è invece il regolamento a disciplinare i rapporti tra il Consiglio e il Cal e l'incidenza dei pareri di quest'ultimo¹⁷⁸, ma anche per disciplinare la partecipazione al processo decisionale comunitario e per le

¹⁷⁶ In particolare artt. 6 ss., successivamente modificati dalle ll.rr. nn. 10/1973 e 3/2011, che sono intervenute anche sulle modalità di rappresentanza della minoranza politica nell'ufficio di presidenza. Per la validità delle elezioni del presidente e del vice è richiesto l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri in carica (art. 7, co. 1, l.r. n. 25/1952), l'elezione è a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta, computando tra i votanti anche le schede bianche (co. 2) e se dopo due elezioni nessun candidato ha ottenuto la maggioranza assoluta, si procede con ballottaggio tra i due candidati che in seconda votazione hanno ottenuto il maggior numero di voti (co. 3). Ora tali disposizioni si trovano anche in un testo coordinato di regolamento interno, che il presidente del Consiglio è autorizzato a predisporre ai sensi dell'art. 111 st. Tr.A.A.

¹⁷⁷ M. TRAMPUS, *Appunti sui regolamenti*, cit., 390.

¹⁷⁸ Cfr. ad es. art. 16, co. 11, ST. Veneto, ai sensi del quale il regolamento consiliare disciplina i rapporti tra il Consiglio e il Cal.

relative sessioni le Regioni hanno indifferentemente utilizzato la legge ovvero il regolamento consiliare¹⁷⁹.

Il caso più emblematico e recente è dato dalla l.r. Veneto n. 53 del 2012, in materia di «Autonomia del Consiglio regionale»¹⁸⁰. Secondo quanto previsto dallo statuto veneto del 2012, il Consiglio regionale ha autonomia funzionale, organizzativa, amministrativa e contabile, «che esercita a norma dello statuto e del Regolamento» (art. 46, co. 1), il quale disciplina nel rispetto dello statuto l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio e dei suoi organi interni, in modo da garantirne il buon andamento (art. 48, co. 2). Tuttavia lo statuto rinvia alla legge regionale l'«ordinamento e le attribuzioni delle strutture degli uffici regionali ... del Consiglio» (art. 58, co. 1)¹⁸¹ e in particolare della Segreteria generale (art. 58, co. 3).

Nella legge citata si possono individuare alcuni profili critici, come quando l'autonomia del Consiglio è garantita dallo statuto «e dalla presente legge» (art. 1, co. 3), mentre l'art. 46 dello statuto riconduce l'esercizio dell'autonomia allo statuto stesso e al regolamento senza alcun riferimento alla legge, o quando l'amministrazione e l'organizzazione dell'Assemblea «si ispirano ai modelli delle assemblee parlamentari» e sono regolate «dalla presente legge e dal regolamento interno», in conformità allo statuto e «secondo i principi stabiliti dalla normativa statale e regionale in materia» (art. 2, co. 2). La legge richiamata disciplina ambiti tradizionalmente rimessi al regolamento, come le modalità di approvazione dello stesso (a maggioranza dei consiglieri assegnati su proposta dell'Ufficio di Presidenza sentito il parere della commissione consiliare,

¹⁷⁹ Ad es. Il.r.r. Emilia-R. nn. 6/2004 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione Europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università) e 16/2008 (Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario). V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (cur.), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Napoli, Jovene, 2009, 235 ss.; C. FASONE, *Il trattato di Lisbona quale fattore di innovazione dell'organizzazione e del funzionamento degli organi di governo regionali. In particolare, la Regione Veneto*, in Rivista AIC, n. 2/2012.

¹⁸⁰ Secondo E. GIANFRANCESCO, *Potenzialità e limiti del regolamento consiliare: lezioni dall'esperienza del Veneto*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, l'approvazione di questa legge è definita una «scelta di avanguardia».

¹⁸¹ Cfr. art. 35 ST. Piemonte che attribuisce la disciplina degli uffici al regolamento.

art. 2, co. 3; art. 10, co. 5, lett. a), la procedura di approvazione del bilancio (art. 6), le competenze dell'ufficio di presidenza (art. 10), le strutture interne dello stesso (art. 43). In questo caso, il regolamento consiliare sembra recedere da ambiti per i quali il Consiglio non ritiene necessario o opportuno il suo intervento, facendoli ricadere senza particolari problemi nel dominio della legge.

Ad ogni modo, il Governo ha deciso di non impugnare la legge veneta, segno dell'indifferenza (allo stato attuale) nella prospettiva dell'ordinamento statale delle scelte di ripartizione interna tra le fonti a livello regionale e dell'assenza di un interesse ad agire per ottenere una declaratoria di illegittimità¹⁸².

In conclusione, il parallelismo tra riserva di regolamento consiliare e riserva di regolamento parlamentare può far sorgere delle perplessità se si ritiene che l'affermazione di quest'ultima, oltre a trovare fondamento espresso in Costituzione, mira in primo luogo ad assicurare l'indipendenza delle Camere in ordine alla loro organizzazione interna e all'esercizio delle funzioni non solo nei confronti di altri poteri dello Stato ma anche tra loro stesse, evitando l'ingerimento reciproco che si avrebbe se a disciplinare tali ambiti fosse la legge ordinaria, alla cui formazione come noto concorrono entrambe; in secondo luogo, a garantire le minoranze in virtù della maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione del regolamento, come dichiarato anche dalla Corte costituzionale. Stante il monocameralismo a livello regionale, non vale per il Consiglio l'esigenza di reciproca indipendenza rispetto a una seconda camera e, mentre la legge statale è atto complesso in quanto volontà di due assemblee, la legge regionale è atto semplice volontà di un solo organo. Allora, si potrebbe dire che l'autorganizzazione del Consiglio possa essere adeguatamente soddisfatta attraverso la legge regionale, purché approvata con una maggioranza tale da garantire la tutela delle minoranze. A questo punto ci si deve chiedere se la maggioranza assoluta sia oggi in grado di soddisfare questa esigenza.

¹⁸² Il 26.2.2013 il Consiglio dei Ministri ha deliberato la non impugnativa della l.r. Veneto n. 53 del 31.12.2012 "Autonomia del Consiglio regionale". Consiglio dei Ministri, comunicato stampa n. 70 del 26.02.2013.

3.10 Il rapporto tra il regolamento (e la maggioranza per la sua approvazione e modifica) e la legge regionale elettorale

La maggior parte degli statuti attualmente in vigore prevede che il Consiglio regionale approvi e modifichi il regolamento di organizzazione e funzionamento con il voto della maggioranza assoluta dei componenti¹⁸³. Per gli statuti ordinari di seconda generazione tale *quorum* si pone in linea di continuità rispetto a quelli previgenti, confermando l'assetto consolidato nei primi trent'anni di vita regionale, e sulla scia di quanto disposto dall'art. 64, co. 1, Cost. per i regolamenti parlamentari¹⁸⁴. Solo in un caso il regolamento consiliare è approvato e modificato a maggioranza dei due terzi dei membri (Campania), a cui si aggiungono alcune soluzioni intermedie in cui la maggioranza qualificata inizialmente prevista diventa assoluta nelle votazioni successive (Abruzzo, Lazio, Toscana)¹⁸⁵.

Ogni tipo di maggioranza, sia essa semplice, assoluta o qualificata, sia essa prevista dalla Costituzione o dallo statuto, è un meccanismo numerico che assume un proprio significato e soddisfa determinate esigenze solo se rapportato al contesto in cui si inserisce¹⁸⁶. In questo senso, il *quorum* richiesto dagli statuti per l'approvazione del regolamento consiliare (ma il discorso si può estendere anche ad altri aspetti)¹⁸⁷ deve essere letto in

¹⁸³ Art. 35, co. 4, ST. Piemonte; art. 18 ST. Liguria; art. 33, co. 3, ST. Lombardia; art. 48, co. 1, ST. Veneto; art. 27, co. 4, ST. Emilia-R.; art. 19 ST. Marche; art. 48 ST. Umbria; art. 17 ST. Molise; art. 26, co. 1, ST. Calabria; art. 37, co. 1, ST. Puglia; art. 19 ST. Basilicata; art. 19 ST. Valle d'Aosta; art. 31 ST. Trentino-A.A.; art. 21 ST. Friuli-V.G.; art. 19 ST. Sardegna. Solo lo statuto siciliano non dispone al riguardo ed è il regolamento assembleare, adottato comunque con tale *quorum* già nel 1949, a stabilire che le proposte di modifica allo stesso siano approvate a maggioranza assoluta (cfr. art. 4 ST. Sicilia e art. 39, co. 3, reg. Ass. reg. siciliana).

¹⁸⁴ Fermo restando che il limite dell'«armonia con la Costituzione» ex art. 123, co. 1, non può più leggersi come estensione delle soluzioni organizzative fatte proprie a livello statale (Corte cost., sent. n. 313/2003, cons. in dir., § 7.4; cfr. sentt. nn. 372-379/2004 e 12/2006).

¹⁸⁵ Cfr. art. 38 ST. Campania, art. 18, co. 1, ST. Abruzzo, art. 25, co. 1, ST. Lazio, art. 22, co. 2, ST. Toscana, su cui *infra* in questo paragrafo.

¹⁸⁶ Riprendendo la riflessione di S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984, 76-77.

¹⁸⁷ Maggioranze speciali sono previste anche per l'elezione dell'Ufficio di Presidenza (v. *infra* par. 4.1), per l'approvazione della legge elettorale (es. art. 17, co. 4, ST. Piemonte; art. 19, co. 2, ST. Lazio) o di bilancio (es. art. 36, co. 4, ST. Umbria), per l'elezione dei membri

rapporto al sistema elettorale, ossia all'insieme di regole e procedure atte a tradurre in seggi i voti espressi dal corpo elettorale, da cui deriva il significato effettivo attribuibile a una determinata maggioranza.

Non si può allora prescindere dall'analisi dei lineamenti e dell'evoluzione della disciplina elettorale, sui piani costituzionale e legislativo.

Ai sensi dell'originario art. 122, co. 1, Cost., lo Stato era competente a disciplinare il sistema elettorale dei Consigli delle Regioni ordinarie, oltre al numero e ai casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri. Dopo l'approvazione della legge in materia di costituzione e funzionamento degli organi regionali (l. n. 62/1953), si aprì una lunga fase di stallo dovuta a ragioni essenzialmente politiche e solo sul finire degli anni sessanta furono adottati i provvedimenti necessari per la completa attuazione dell'ordinamento regionale, consentendo l'indizione nel giugno 1970 delle prime elezioni regionali¹⁸⁸. La legge n. 108 del 1968, recante le «Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale», introdusse un sistema proporzionale con utilizzazione dei resti e applicazione del quoziente corretto, sulla falsariga di quello adottato per la Camera dei deputati fino al 1993 e, ancor prima, per l'elezione dell'Assemblea costituente¹⁸⁹.

Sebbene la Costituzione italiana, a differenza di altre¹⁹⁰, nulla disponga circa il sistema elettorale e il metodo di ripartizione dei seggi del Parlamento e dei Consigli regionali, il *favor* nei confronti del modello

dell'organo di garanzia statutaria (es. art. 57, co. 5, ST. Toscana; art. 74, co. 3, ST. Liguria; art. 81 ST. Umbria; art. 57 ST. Calabria) o del difensore civico (es. art. 69, co. 3, ST. Lazio).

¹⁸⁸ Su tali aspetti v. *amplius supra* parr. 2.5 ss.

¹⁸⁹ Le Regioni speciali e le province autonome di Trento e Bolzano avevano già optato per il sistema proporzionale, in alcuni casi imposto dalla presenza di minoranze linguistiche sul territorio, tanto che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi i correttivi sfavorevoli all'accesso di queste ultime al Consiglio regionale (sent. n. 356/1998), su cui M. COSULICH, *Trento e Trieste, come sono lontane... (le correzioni della proporzionale nelle Regioni speciali)*, in Quad. cost., 2001, 107 ss. Si ricorda che, ai sensi dei rispettivi statuti, le Regioni speciali e le province autonome, a differenza delle Regioni ordinarie, erano competenti a legiferare in materia di elezione del Consiglio; tuttavia, anche alla luce delle ambigue disposizioni contenute negli statuti speciali, la giurisprudenza piuttosto oscillante della Corte costituzionale definì tale competenza legislativa come concorrente (sent. n. 26/1965), integrativa-attuativa (n. 90/1974) o esclusiva (n. 20/1985).

¹⁹⁰ Per la costituzionalizzazione del sistema proporzionale, es. art. 62, co. 2, Cost. Belgio, su cui *amplius* A. MASTROMARINO, *Belgio*, Bologna, Il Mulino, 2013, 51 ss.

proporzionale puro era in origine legato all'esigenza di riprodurre all'interno dell'organo elettivo la complessità delle componenti sociopolitiche presenti nel corpo elettorale, privilegiando la ricerca della mediazione e dell'accordo più che la stabilità governativa. Tuttavia, il superamento delle vecchie contrapposizioni ideologiche nel corso degli anni ottanta, la crisi dei partiti storici culminata nelle note inchieste sulla corruzione politica dei primi anni novanta (cd. Tangentopoli), l'intrinseca debolezza del funzionamento del parlamentarismo basato sul compromesso e le frequenti crisi di governo che ne derivavano furono gli elementi principali, connessi tra loro, che portarono a un cambio di rotta del nostro Paese verso la democrazia maggioritaria¹⁹¹.

Le istanze di cambiamento del sistema politico-istituzionale provenienti dalla società civile, finalizzate a porre un freno all'eccessiva instabilità governativa e confluite in una serie di referendum nel 1993, portò il legislatore statale a un generale ripensamento del modello elettorale a ogni livello di governo del territorio: dapprima i comuni e le province (l. n. 81/1993)¹⁹², poi il Parlamento (ll. nn. 276 e 277/1993)¹⁹³, infine le Regioni ordinarie (l. n. 43/1995). Così nell'arco di circa un biennio si passò

¹⁹¹ Per riprendere la politologica distinzione con quella consociativa o consensuale, su cui G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, Laterza, 1996, 14 ss.

¹⁹² La l. n. 81/1993 introdusse nel sistema un principio «dirompente rispetto al passato», ossia l'«autonoma legittimazione dei governi rispetto alle assemblee elettive» attraverso l'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia (così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, 7); v. anche L. VANDELLI, *Sistemi elettorali e forma di governo negli enti locali*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.), *Riforme elettorali*, Bari, Laterza, 1995, 253 ss.

¹⁹³ In breve, l'esito del referendum nazionale del 18.4.1993 imponeva il passaggio dal sistema proporzionale a quello maggioritario. Con l'approvazione delle leggi elettorali nn. 276 e 277/1993 (rispettivamente per Senato e Camera dei deputati) l'istanza maggioritaria risultò però attenuata da un correttivo proporzionale. Si trattò di una «soluzione di compromesso tra la decisione popolare, che nessun partito [aveva] la forza di contrastare, e le resistenze provenienti dalle tradizionali forze politiche all'affermazione di un compiuto sistema maggioritario ed alternativo» (S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999, 23). In breve, circa tre quarti dei seggi era attribuito in collegi uninominali con sistema maggioritario a turno unico, mentre il restante quarto era ripartito con metodo proporzionale mediante un sistema fondato su collegi regionali (Senato) o circoscrizionali (Camera), con assegnazione proporzionale dei seggi a candidati risultati non eletti nei collegi uninominali (Senato) o a candidati compresi in liste *ad hoc* con clausola di sbarramento del 4% (Camera). L'approvazione della nuova legge elettorale n. 270/2005 ha segnato il ritorno al proporzionale, ma con alcuni elementi correttivi (preventiva indicazione del capo della coalizione candidato a diventare in caso di vittoria Presidente del Consiglio, clausola di sbarramento e premio di maggioranza), con regole diverse per le due Camere.

dall'omogeneità sostanziale dei vari sistemi elettorali, di carattere essenzialmente proporzionale, a una nuova omogeneità degli stessi, con un generale mutamento della legislazione elettorale in senso maggioritario¹⁹⁴.

La legge n. 43 del 1995 («Nuove norme per la elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario»), approvata dal legislatore in prossimità delle elezioni regionali dello stesso anno, modificò la legge n. 108 del 1968 e, pur non rinunciando al sistema proporzionale a tutela del pluralismo politico, introdusse una serie di correttivi di stampo maggioritario in funzione della governabilità. Tra essi spicca il premio di maggioranza, per cui quattro quinti dei seggi è attribuito con sistema proporzionale in circoscrizioni provinciali con eventuale recupero dei resti a livello regionale, secondo il metodo già utilizzato fino ad allora, mentre la restante parte è attribuita con sistema maggioritario puro alla lista regionale che abbia ottenuto il maggior numero di voti validi nella Regione, secondo modalità non prive di qualche effetto distorsivo¹⁹⁵. Inoltre è fissata la soglia di sbarramento al 3% dei voti validi, volta a estromettere dalla ripartizione dei seggi liste poco rappresentative, che non opera però nei confronti di quelle appartenenti a una coalizione (ossia collegate a un candidato presidente) che abbia raggiunto il 5% dei voti.

¹⁹⁴ Sottolinea questo aspetto M. COSULICH, *Sistemi elettorali (Italia)*, in Dig. disc. pubbl., Torino, Utet, 2010, Vol. 4 Agg., 557 ss., spec. 575; A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in Le Reg., 1996, 11. Sullo sfondo che caratterizzò le riforme, F. PIZZETTI, *Sistema dei partiti e sistemi elettorali nella «lunga transizione»*, in St. parl. pol. cost., 1995, n. 108, 37. Si veda anche C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (cur.), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, 223 ss.

¹⁹⁵ Qualora le liste provinciali collegate a quella regionale godano già di almeno il 50% dei seggi, alla lista regionale vincente è assegnata solo la metà del quinto di seggi a disposizione, ossia il 10%, mentre gli altri sono attribuiti proporzionalmente alle liste provinciali collegate con quelle regionali perdenti (art. 3, co. 3). In altri termini, se la maggioranza assoluta di governo emerge già dalla ripartizione dei quattro quinti dei seggi con metodo proporzionale, non vi è anche bisogno di far «stravincere» una lista sulle altre, attribuendole l'intero ultimo quinto, bensì sorge la necessità di distribuire almeno parte di quest'ultimo all'opposizione. Così A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale (Nota di aggiornamento)*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.), *Riforme elettorali*, cit., 247. Tuttavia, se il premio di maggioranza è ridotto quando la coalizione vincente gode già della maggioranza dei seggi con la ripartizione proporzionale, allora in astratto converrebbe ottenere il 49% dei voti, in modo tale da godere poi dell'intero premio e quindi di un maggior numero di seggi totali rispetto a quelli che si otterrebbero con il premio dimezzato.

A partire dalle elezioni del 1995, il sistema tuttora vigente in alcune Regioni ordinarie ha portato il sistema politico regionale verso un (tendenzialmente) *stabile*¹⁹⁶ livello di governabilità e ha incanalato il pluralismo partitico sui binari dell'assetto bipolare, favorendo l'alleanza dei partiti in due coalizioni contrapposte, senza tuttavia impedire la frammentazione politica (e dei gruppi all'interno dei Consigli), vista la bassa e facilmente aggirabile clausola di sbarramento.

Anche sulla scia della vocazione maggioritaria delle riforme elettorali dei primi anni novanta e dell'introduzione dell'elezione diretta di sindaci e presidenti delle province, la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha inciso sulla forma di governo delle Regioni ordinarie, in particolare sancendo l'elezione diretta del presidente della Giunta e la regola del «governo di legislatura», anche se entrambi derogabili dalle Regioni¹⁹⁷. Al tempo stesso ha novellato l'art. 122, co. 1, Cost. sulla competenza a legiferare in materia elettorale, prevedendo che la legge regionale disciplini, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge statale (*rectius* «della Repubblica»), il sistema di elezione, l'ineleggibilità e l'incompatibilità del presidente e dei membri della Giunta nonché dei consiglieri regionali¹⁹⁸.

¹⁹⁶ G. PITRUZZELLA, *Forme di governo*, cit., 186, evidenzia comunque come la «stabilità» non comporti automaticamente l'«efficacia» e l'«efficienza» dell'azione dell'esecutivo e la «capacità di realizzare gli interessi collettivi».

¹⁹⁷ G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (cur.), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, 42. Si tratta di elementi già previsti, seppur in via embrionale, dalla l. n. 43/1995, ai sensi della quale per ogni lista regionale era indicato anche il rispettivo candidato per la presidenza della Giunta. Quindi le elezioni regionali del 1995 registrarono per la prima volta la designazione sostanziale (non ancora formale) del presidente da parte del corpo elettorale. In relazione alla regola del *simul stabunt simul cadent*, la legge aveva introdotto una norma «antiribaltone» nel caso in cui il rapporto fiduciario tra Giunta e Consiglio fosse entrato in crisi nei primi 24 mesi. Su elezione diretta del presidente della Giunta e patto di legislatura, si veda *amplius supra* parr. 2.7 e 2.8 e ivi riferimenti bibliografici.

¹⁹⁸ La l. cost. n. 2/2001 ha configurato una soluzione diversa per le Regioni speciali e le province autonome, in cui l'elezione del Consiglio è ora disciplinata da una legge regionale rinforzata (cd. legge statutaria) e fino alla sua entrata in vigore è fissata una disciplina transitoria diversa a seconda dei casi. Per le Regioni Sicilia, Sardegna e Friuli-V.G. si osservano in quanto compatibili le disposizioni delle leggi della Repubblica che disciplinano l'elezione dei Consigli delle Regioni ordinarie, quindi estendendo ad esse in via transitoria la l. n. 108/1968 come modificata dalla l. n. 43/1995, ai quali si aggiungono alcuni correttivi (art. 1, co. 3, 3, co. 3 e 5, co. 3). Per la Valle d'Aosta è stata prevista la perdurante vigenza della normativa pregressa (art.

Rispetto al passato, il novellato art. 122 si caratterizza quindi per una limitazione dei contenuti della legge statale ai soli principi in materia elettorale e una conseguente apertura a una diversificazione delle scelte nelle singole Regioni sulla disciplina che determina la conformazione della rappresentanza politica in seno al Consiglio. Peraltro, fino all'entrata in vigore del nuovo statuto e della legge elettorale, resta ferma l'applicabilità della legge n. 108 del 1968, come modificata nel 1995, a cui si aggiungono ulteriori correttivi¹⁹⁹.

All'indomani della riforma del Titolo V, completata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, la Corte costituzionale ha avuto modo di far luce su alcune questioni problematiche legate al novellato art. 122, co. 1, Cost., quali i rapporti tra lo statuto e la legge elettorale regionale e quelli tra la legge-cornice e la legge di dettaglio. In particolare, lo statuto non può determinare direttamente, anche solo in parte, il sistema di elezione del Consiglio, che deve invece essere disciplinato dalla legge regionale elettorale sulla base dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale²⁰⁰, ma allo stesso tempo è considerato *condicio sine qua non* per la

2, co. 2). Più complessa la disciplina transitoria di cui all'art. 4 per le province di Trento e Bolzano. Sulla l. cost. n. 2/2001 e la legge statutaria delle Regioni speciali v. *supra* par. 2.7.

¹⁹⁹ Ai sensi dell'art. 5 l. cost. n. 1/1999. In particolare, l'elezione a consigliere regionale del candidato alla Presidenza che abbia ottenuto il maggior numero di voti dopo quello risultato eletto, coprendo così una lacuna segnalata a suo tempo da A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo*, cit., 251, per i quali era singolare che i capilista delle liste "sconfitte" non diventassero consiglieri, a meno di una loro elezione nelle liste provinciali.

²⁰⁰ In virtù della stretta relazione intercorrente tra sistema elettorale e forma di governo, gran parte della dottrina ha rilevato la «strana asimmetria» per cui il primo è demandato alla competenza legislativa concorrente dall'art. 122, co. 1, Cost., pur ricoprendo un peso decisivo sulla forma di governo, materia di competenza statutaria *ex art.* 123, co. 1 (così A. BARBERA, *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, Giuffrè, 2001, 15; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Reg.*, 2000, 563 ss.; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Reg.*, 2000, 501 ss.). Secondo la Corte costituzionale, sebbene «sul piano concettuale» si possa anche sostenere che la forma di governo comprende la legislazione elettorale, «sul piano della Costituzione vigente» la materia elettorale non può essere disciplinata dallo statuto, dato che l'art. 122, co. 1, Cost. e l'art. 123, co. 1, sono disposizioni «tra loro pariordeinate» (sent. n. 2/2004, cons. in dir., § 8). Così l'incompatibilità tra le cariche di consigliere e assessore rientra nella competenza della legge (sentt. nn. 378/2004 e 379/2004), mentre lo statuto può disciplinare la *prorogatio* degli organi elettivi regionali, non incidendo direttamente sulla materia elettorale (sent. n. 196/2003). Sul punto A. MORRONE, *Sistema elettorale e «prorogatio» degli organi regionali*, in *Le Reg.*, 2003, 1269 ss.; M. VOLPI, *Quale*

stessa legge regionale, nel senso che l'entrata in vigore di una disciplina legislativa organica in materia è subordinata alla previa, o almeno contestuale, approvazione ed entrata in vigore dello statuto²⁰¹.

La competenza legislativa in materia elettorale non è diversa da quella ripartita di cui all'art. 117, co. 3, Cost., per cui le Regioni avrebbero potuto legiferare anche in assenza di una legge-cornice, ricavando i principi dal complesso della legislazione statale esistente, pur con qualche difficoltà dato che la materia può essere interpretata più o meno estensivamente²⁰². Il dibattito dottrinale intorno a un'eventuale omissione da parte del legislatore statale è stato comunque superato in seguito all'approvazione della legge n. 165 del 2004, recante le disposizioni attuative dell'art. 122, co. 1, della Carta.

Come affermato nella relazione introduttiva al progetto, la legge si limita a fissare (pochi) principi fondamentali in materia di sistema elettorale, in linea con la scelta di valorizzare il ruolo delle Regioni nella

autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?, in *federalismi.it*, 4/2004, 1 ss.; A. RUGGERI, *Tendenze della progettazione statutaria, alla luce della sent. 2/2004 della Corte costituzionale*, *federalismi.it*, 10/2004, 1 ss.

²⁰¹ Tale pregiudizialità affonda le radici sia nell'art. 5, co. 1, l. cost. n. 1/1999, che ha irrigidito per la fase transitoria «le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali», sia nel fatto che lo statuto, in quanto competente a determinare la forma di governo, condiziona le scelte in materia elettorale (Corte cost., sent n. 196/2003). Del resto il modello basato sul *simul simul* può condurre alla semplificazione del sistema politico e all'unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del presidente della Giunta, a patto che le relative disposizioni statutarie siano accompagnate da una legislazione elettorale che ne asseconi gli obiettivi (sent. n. 2/2004). L'entrata in vigore della legge elettorale prima dello statuto potrebbe invece introdurre «elementi originari di disfunzionalità, sino all'estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria» (sent. n. 4/2010; cfr. sent. n. 45/2011 sulle ll.rr. Basilicata nn. 3 e 19/2010). La legge elettorale può essere approvata prima del nuovo statuto, differendo l'entrata in vigore all'entrata in vigore di quest'ultimo (come avvenuto per Marche e Toscana), altrimenti la Regione può intervenire in materia solo relativamente ad aspetti di dettaglio.

²⁰² Sul vasto dibattito dottrinale, si rinvia a M. COSULICH, *Il sistema elettorale regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008, spec. 276 ss., nt. 190, e id., *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Reg.*, 2004, 844. L'espressione «sistema di elezione» ex art. 122, co. 1, Cost., è «comprensiva, nella sua ampiezza, di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale», riferendosi non solo alla «disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale» (tipo di voto, formula elettorale, tipo e dimensione dei collegi), ma anche al sistema elettorale in senso ampio, quindi procedimento elettorale, svolgimento delle elezioni (sent. n. 196/2003), campagna elettorale, rimborso delle spese sostenute dai partiti e così via. Cfr. sent. n. 151/2012.

determinazione del proprio sistema elettorale²⁰³. Riguardo al sistema elettorale in senso stretto, si richiede l'individuazione di un modello che agevoli la formazione di stabili maggioranze e assicuri la rappresentanza delle minoranze nel Consiglio (art. 4, co. 1, lett. *a*), il che esclude l'opzione per un sistema proporzionale o maggioritario puri, in quanto inidoneo ad agevolare la formazione di stabili maggioranze il primo, ad assicurare la rappresentanza delle minoranze il secondo²⁰⁴.

Alcune Regioni hanno approvato la legge elettorale all'indomani dell'approvazione della legge n. 165 del 2004, (Toscana, Lazio, Marche, Calabria, Puglia)²⁰⁵, mentre altre alcuni anni dopo o solo di recente (Veneto, Lombardia, Umbria, Campania, Abruzzo), anche a causa del ritardo nell'approvazione dei rispettivi statuti²⁰⁶. Si applica ancora la "vecchia"

²⁰³ L'obiettivo è quello di individuare dei principi «e non delle disposizioni immediatamente cogenti» (AS 1094, XIV Leg., Relazione al ddl, 9), su cui S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge recante disposizioni di attuazione dell'articolo 122, comma 1, della Costituzione*, in id., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 306 ss. Si tratta di un *modus operandi* in controtendenza rispetto a quello consolidato e avallato negli anni dal Giudice delle leggi, secondo il quale il legislatore statale non si limita a individuare i principi ma scende anche nella normazione di dettaglio, v. *supra* par. 2.6.

²⁰⁴ Per quanto riguarda gli altri principi di cui all'art. 4, co. 1, qualora il presidente della Giunta sia eletto in via diretta, si impone la contestualità dell'elezione con il Consiglio regionale, mentre nel caso in cui la Regione abbia optato per una diversa modalità di elezione, devono essere individuati termini tassativi per l'elezione del presidente e per l'elezione o la nomina degli altri membri della Giunta (lett. *b*). Il terzo principio riguarda il divieto di mandato imperativo (lett. *c*), ribadendo il principio di cui all'art. 1, co. 5, l. n. 108/1968, ai sensi del quale «I consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione senza vincolo di mandato». L'art. 3, co. 1, della l. n. 215/2012 ha introdotto la promozione della parità di genere nell'accesso alle cariche elettive (lett. *c-bis*). Sulla l. n. 165/2004, *ex pluribus* B. CARAVITA (cur.), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005; M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 17 ss.

²⁰⁵ Sulla base della giurisprudenza costituzionale che esclude l'approvazione di una disciplina organica della materia elettorale prima dell'entrata in vigore del nuovo statuto (sent. n. 196/2003), il Governo ha impugnato la l.r. Marche n. 27/2004. La l.r. Marche n. 5/2005 ha stabilito allora che «le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a seguito dell'entrata in vigore del nuovo statuto regionale» e «non si applicano comunque alle elezioni regionali dell'anno 2005» (art. 25, co. 1). La Regione Abruzzo aveva approvato la legge elettorale n. 42/2004, impugnata dal Governo in quanto sarebbe entrata in vigore prima del nuovo statuto, a sua volta impugnato. La l.r. Abruzzo n. 9/2005 ha abrogato la l.r. 42/2004, portando all'estinzione del processo costituzionale (Corte cost., ord. n. 5/2006). Ricostruisce compiutamente tali vicende, v. M. COSULICH, *Il sistema elettorale regionale*, cit., 286-287. Di recente, il Consiglio regionale abruzzese ha approvato la nuova legge elettorale n. 9/2013.

²⁰⁶ Sul ritardo dell'approvazione dello statuto in alcune Regioni, v. *supra* par. 2.8.

normativa statale nelle Regioni che, pur avendo approvato il nuovo statuto, sono ancora prive di una legislazione di dettaglio in materia elettorale (Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna), così come per quelle in cui è ancora vigente lo statuto del 1971 (Molise, Basilicata). Per quanto riguarda le Regioni speciali e le province autonome, alcune hanno adottato la legge statutaria in materia elettorale, riproducendo con alcuni correttivi la normativa transitoria della legge cost. n. 2 del 2001 e optando per sistemi proporzionali caratterizzati dal premio di maggioranza e da soglie di sbarramento variabili²⁰⁷.

Tuttavia, le Regioni sono intervenute in materia con diversa incisività. Alcuni legislatori hanno proceduto a una riforma organica del sistema elettorale²⁰⁸, mentre altri hanno apportato solo correzioni marginali al modello previgente, in particolare per quanto riguarda l'assegnazione del premio di maggioranza e la clausola di sbarramento, come in Calabria e in Puglia dove la soglia è del 4%, indipendentemente dai voti conseguiti dal candidato cui la lista è collegata²⁰⁹.

Ad ogni modo, non si è registrata una grande varietà di scelte, dato che il contenuto delle leggi regionali non si è allontanato dal modello disegnato dal legislatore statale del 1995, che ha rappresentato un punto di riferimento al quale ogni Regione è rimasta fedele e di cui è stata riprodotta la filosofia di fondo²¹⁰.

In conclusione di questo *excursus*, al di là delle differenze più o meno lievi tra i vari sistemi in ordine a soglia di sbarramento, premio di

²⁰⁷ Si vedano l. pr. Trento n. 2/2003, l. pr. Bolzano n. 4/2003, l.r. Sicilia n. 7/2005, ll.rr. Friuli-V.G. nn. 17/2007 e 28/2007, l.r. Sardegna n. 1/2013.

²⁰⁸ Si vedano ll.rr. Toscana nn. 25/2004, 70/2004, 74/2004 s.m., l.r. Marche n. 27/2004 s.m.; sul sistema toscano, G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana*, in *Dem. dir.*, 4/2004, 199 ss.; M. COSULICH, *Il sistema elettorale regionale*, cit., 288 ss.

²⁰⁹ Si vedano l.r. Lazio n. 2/2005, l.r. Calabria n. 1/2005, l.r. Puglia n. 2/2005, l.r. Campania n. 4/2009, l.r. Umbria n. 2/2010, l.r. Veneto n. 5/2012, l.r. Lombardia n. 17/2012.

²¹⁰ M. COSULICH, *Sistemi elettorali (Italia)*, cit., 575, rileva un «fenomeno di mimetismo tutt'altro che infrequente ... quando un livello di governo substatale (o federato) interviene in materia già disciplinata dal livello di governo statale (o federale)», che conferma «il carattere sostanzialmente unitario della legislazione elettorale italiana». Secondo A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, *Bilancio di una stagione di riforme*, in id. (cur.), *Riforme istituzionali*, 263, la normativa fissata dalla legge del 1995 ha ricevuto negli anni un giudizio positivo (diffuso in realtà più tra le forze politiche e la letteratura politologica che non tra i giuspubblicisti), che ha disincentivato l'introduzione di soluzioni radicalmente diverse. Dimostrazione ne sia l'inerzia di alcune Regioni che, pur avendo approvato lo statuto, non hanno ancora approvato la nuova legge elettorale.

maggioranza e così via (la cui analisi dettagliata esula da questo lavoro)²¹¹, interessa mettere in luce come in tutte le Regioni vi sia la combinazione tra elementi tipici del sistema proporzionale e correttivi idonei a garantire in ogni caso una maggioranza consiliare al presidente eletto, al fine di coniugare le esigenze della governabilità e della stabilità con quelle del pluralismo e della garanzia di inclusione delle formazioni meno rappresentative, come richiesto dalla legge n. 165 del 2004. Tutti i sistemi elettorali regionali si caratterizzano dunque per il fatto di assicurare con certezza alla coalizione vincente e al presidente della Giunta la maggioranza dei seggi in Consiglio.

La connessione tra legge elettorale, statuto e regolamento consiliare risulta evidente se si considerano gli elementi di garanzia predisposti in favore delle minoranze consiliari in rapporto a determinati atti elettivi o deliberativi, come appunto nel caso della (auto)fissazione della disciplina del funzionamento e dell'organizzazione del Consiglio.

Tradizionalmente e piuttosto pacificamente, la *ratio* della previsione della maggioranza assoluta per l'approvazione dei regolamenti consiliari da parte della generalità degli statuti ordinari del 1971, e ancor prima da quelli speciali, è stata ricondotta dalla dottrina (Mortati, Tosi, Bon Valsassina, Galeotti, Barile, Chimenti, Martines) e dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 288/1987)²¹² alla tutela delle minoranze consiliari, o meglio di quelle in opposizione al momento della nuova adozione o modifica dei regolamenti.

²¹¹ Per un compiuto esame A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Le Reg.*, 2005, 841 ss.; C. FUSARO, M. RUBECHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi statuti*, in *Ist. Fed.*, 6/2005, 1007 ss.; M.C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (cur.), *Riforme istituzionali*, cit., 69 ss.; A. MORELLI, *Il problematico «bilanciamento» tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Ist. fed.*, 2/2005, 201 ss.; M. COSULICH, *Il sistema elettorale regionale*, cit., 291 ss.; M. RAVERAIRA (cur.), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2009. Sugli effetti dei vari sistemi elettorali nelle Regioni (influenza sul sistema partitico, capacità di determinare solide maggioranze, frammentazione politica) v. A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (cur.), *Riforme istituzionali*, cit., 221 ss.

²¹² Corte cost., sent. n. 288/1987, cons. in dir., § 4, ha riconosciuto che l'*iter* formativo del regolamento consiliare è rinforzato dalla maggioranza «prescritta a tutela delle minoranze».

In questo senso, si sono riprese le analoghe riflessioni sviluppate in riferimento all'art. 64, co. 1, Cost. per l'approvazione dei regolamenti delle Camere, basate essenzialmente sui lavori dell'Assemblea Costituente, che individuò nella maggioranza assoluta la soglia che ben avrebbe potuto identificare un'importante convergenza delle opposizioni sulle modifiche al regolamento promosse da una maggioranza di per sé non in grado di raggiungere tale *quorum*²¹³.

In origine la maggioranza assoluta era strettamente connessa e ben si incastrava nel sistema elettorale proporzionale puro e nel parlamentarismo (o assemblearismo a livello regionale) di tipo compromissorio che ne derivava, funzionale al raggiungimento in un clima pattizio tra le forze politiche di un consenso più ampio di quello richiesto per l'approvazione delle leggi ordinarie e per la concessione della fiducia all'organo esecutivo. Tuttavia, così come a livello statale la riforma del sistema elettorale ha condotto da anni la dottrina a un ripensamento degli istituti di garanzia del pluralismo politico nell'ordinamento parlamentare, così si impongono nuove riflessioni sul piano regionale a causa del passaggio a sistemi elettorali misti o con effetto maggioritario, tali da garantire sempre e comunque la maggioranza dei seggi, ancorché variabile, a una determinata lista o coalizione.

Allo stato attuale, la maggioranza assoluta prevista dallo statuto per la valida deliberazione del regolamento consiliare non sembra più un elemento idoneo sul quale fondare la tutela delle minoranze consiliari, risultando svuotata di gran parte del suo significato dal sistema elettorale a effetto maggioritario. A ben vedere, l'osservazione critica può essere estesa anche allo statuto, la cui approvazione con doppia deliberazione a maggioranza assoluta non rappresenta un istituto garantistico per le minoranze consiliari, alle quali però resta pur sempre la possibilità di richiedere il referendum entro tre mesi dalla pubblicazione notiziale (un quinto dei componenti il Consiglio regionale), richiesta peraltro non limitata

²¹³ V. *amplius supra* par. 1.1 e ivi riferimenti bibliografici.

dall'approvazione dello statuto in sede consiliare di maggioranze qualificate a differenza di quanto previsto dall'art. 138, co. 3, Cost., per le leggi costituzionali²¹⁴. Così non è invece per il regolamento consiliare, non sottoponibile al giudizio del corpo elettorale con referendum dato che tale atto non è né una legge né un comune regolamento regionale²¹⁵.

Rispetto al passato la previsione della maggioranza assoluta devolve potenzialmente la disponibilità della fonte regolamentare alla maggioranza di indirizzo, non più vincolata dalla ricerca del consenso *bipartisan* sulle "regole del gioco". Basti pensare che in ciascun ramo del Parlamento, sin dal 1948, le modifiche ai regolamenti furono sempre approvate con una maggioranza effettiva superiore a quella assoluta, ma dagli anni novanta in poi, con la riforma del sistema elettorale, il metodo consensuale ha subito alcuni strappi²¹⁶.

In questo senso, riaffiora la tesi, rimasta isolata in passato, che negava che la maggioranza prescritta dalla Costituzione per l'adozione dei regolamenti parlamentari fosse finalizzata a tutelare le minoranze e la riflessione può legittimamente estendersi ai regolamenti consiliari. Dal momento che il regolamento parlamentare era qualificato come «atto normativo primigenio dell'indirizzo politico»²¹⁷, il significato della maggioranza assoluta sarebbe quello di verificare il consenso delle forze

²¹⁴ Ai sensi del novellato art. 123, co. 3, Cost., in ordine al quale v. *supra* par. 2.7.

²¹⁵ Tuttavia, forse anche alla luce dell'incerta natura e collocazione del regolamento nel sistema delle fonti, alcuni statuti hanno espressamente escluso che il referendum (abrogativo) abbia ad oggetto il regolamento consiliare (art. 80, co. 2, ST. Piemonte; art. 26, co. 4, *e*, ST. Veneto; art. 43 ST. Marche; art. 11, co. 2, *b*, ST. Calabria; art. 18, co. 2, ST. Puglia; art. 44 ST. Molise) o, più in generale, degli organi regionali (art. 75, co. 3, ST. Toscana; art. 20, co. 2, *b*, ST. Emilia-R.).

²¹⁶ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 44, rileva che «nella legislatura che comincia nel 2001 al Senato, nella seduta del 25.10.2001, si avverte che il clima è cambiato. Il principio maggioritario è invocato per cambiare il regolamento, fino ad allora praticamente considerato *no majority land...*». Non a caso, oggi si propone di innalzare la maggioranza di cui all'art. 64, co. 1, Cost. (da assoluta a qualificata). Sulle numerose proposte di riforma ed adeguamento dei regolamenti parlamentari e sulle critiche all'assenza di una revisione organica dei regolamenti parlamentari, si veda il *paper* dal titolo *40 modeste proposte per far funzionare un po' meglio il Parlamento*, a cura del gruppo Astrid su www.astrid.eu; E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (cur.), *Interna corporis degli organi costituzionali*, in Osservatoriosullefonti.it, 1/2009, 1 ss.

²¹⁷ Così G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesaurò*, Milano, Giuffrè, 1968, 346-347.

parlamentari a perseguire e realizzare un indirizzo politico, sottolineando quindi il nesso tra regolamento parlamentare, *quorum* per la sua approvazione e funzione di indirizzo politico.

Da un punto di vista più generale, se la specificità del regolamento consiliare risiede nella sua stessa natura di fonte espressione dell'autonomia organizzativa e funzionale dell'organo rappresentativo, la maggioranza assoluta ai tempi del proporzionale con effetti maggioritari rischia di svuotare di significato anche tale assunto. Infatti in una struttura monocamerale, come quella *ab origine* configurata per le Regioni, la Giunta è l'unico organo nei confronti del quale può ipotizzarsi un'ingerenza nella creazione o modifica delle disposizioni sull'organizzazione e sul funzionamento del Consiglio. Sia alla luce delle dinamiche del sistema elettorale sia in virtù dei nuovi rapporti di forza tra esecutivo e legislativo derivanti dalla riforma del Titolo V, che ha segnato un generale rafforzamento nella forma di governo del primo sul secondo attraverso l'elezione diretta del presidente della Giunta e la clausola del *simul simul*, la maggioranza assoluta non è più un valido argine rispetto ai tentativi della Giunta (e del suo presidente) di addentrarsi nella disciplina interna dell'organo rappresentativo attraverso i canali del *fait majoritaire*²¹⁸. Del resto, il presidente della Giunta potrebbe avere interesse a disporre degli strumenti che consentano lo svolgimento dei lavori in aula in modo che il programma assunto davanti al corpo elettorale possa trovare attuazione in sede legislativa. Non si possono dunque escludere intromissioni esterne al Consiglio, a scapito non solo delle minoranze consiliari, ma più in generale dell'autonomia dell'intero organo.

Anche da una rapida lettura dei testi statutari vigenti emerge poi come gli strumenti posti a garanzia dell'opposizione nell'organizzazione e

²¹⁸ Punta su quest'aspetto G. MELONI, *I regolamenti consiliari*, cit., 8, secondo cui se il Consiglio trova «nella propria fonte “interna” espressione del concorso delle varie forze politiche – di maggioranza e di opposizione – la prima e prevalente garanzia nei confronti degli altri organi regionali», allora «la riserva procedimentale che assiste la fonte regolamentare ... dovrebbe configurarsi ... in termini innovativi rispetto al passato, non foss'altro che per la caratterizzazione in chiave maggioritaria dei consigli regionali», in particolare prevedendo «il necessario concorso di maggioranze qualificate che vadano ben oltre la maggioranza assoluta, oggi tendenzialmente assicurata da quella governativa».

nei procedimenti decisionali non siano disciplinati direttamente dallo statuto, il quale si limita a porre solo pochi e laconici principi e rinvia al regolamento consiliare²¹⁹. Si ravvisa allora uno schema piuttosto contraddittorio, dato che l'atto a cui lo statuto attribuisce il compito di individuare gli strumenti e le prerogative a garanzia della funzione oppositoria è approvato e modificato con una maggioranza, quella assoluta, di per sé non in grado di tutelare quelle stesse minoranze consiliari²²⁰.

Come riportato in apertura del paragrafo, la maggior parte dei nuovi statuti approvati in seguito alla riforma del Titolo V ha confermato la maggioranza assoluta per l'approvazione e la modifica del regolamento. Tuttavia, la questione relativa alla ricerca di un consenso più ampio tra le forze politiche, di fronte a un sistema elettorale caratterizzato da elementi maggioritari e da una meccanica bipolare²²¹, non è rimasta completamente estranea alla seconda stagione statutaria. Infatti, in un caso è prevista l'approvazione e la modifica del regolamento a maggioranza dei due terzi dei consiglieri (art. 38 ST. Campania), a cui si aggiungono alcune soluzioni particolari, per le quali l'approvazione a maggioranza qualificata è

²¹⁹ A titolo esemplificativo, il regolamento «stabilisce le garanzie delle opposizioni» e «disciplina le modalità e gli strumenti del loro esercizio» (art. 94, ST. Piemonte), disciplina le attività del Consiglio «nel rispetto delle prerogative delle minoranze» (art. 33, co. 2, ST. Lombardia), regola le «prerogative» dell'opposizione (art. 36 ST. Liguria) e gli «istituti necessari ad assicurare le funzioni di opposizione» (art. 47 ST. Veneto), prevede l'istituzione di un «portavoce dell'opposizione» (art. 10 ST. Toscana), assicura l'«effettivo esercizio delle prerogative dei consiglieri e dei diritti dell'opposizione» (art. 25, co. 2 ST. Lazio), disciplina le attività del Consiglio «nel rispetto dei diritti dell'opposizione» (art. 18, co. 3, ST. Abruzzo) o le «forme di garanzia per le minoranze consiliari ai fini della loro partecipazione all'attività del Consiglio e dello svolgimento delle funzioni di vigilanza e controllo» (art. 19, co. 2, lett. g, ST. Marche). Secondo G. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali*, cit., 151 ss., il frequente rinvio al regolamento consiliare (soprattutto nell'ambito della disciplina dello statuto dell'opposizione e degli strumenti di controllo) è segno dell'incapacità del legislatore statutario di perfezionare e razionalizzare il modello tendenziale di democrazia maggioritaria.

²²⁰ P.L. PETRILLO, *Nuovi statuti regionali e opposizione*, in *Quad. cost.*, 2005, 829 ss.

²²¹ Rispetto alla mancata previsione della maggioranza qualificata per l'approvazione del regolamento consiliare, in alcuni casi si registra l'innalzamento della maggioranza per l'approvazione della legge elettorale. È significativo che la scelta del legislatore statutario di assicurare il concorso allargato sulle «regole del gioco» sulla rappresentanza non sia affiancato da una previsione simile per la definizione delle «regole del gioco» interne (cfr. artt. 14, co. 3, e 18 st. Liguria; artt. 17, co. 4 e 35, co. 4, st. Piemonte; artt. 24, co. 2, e 37, co. 1, st. Puglia).

«stemperata»²²² da “correttivi al ribasso” del *quorum* dopo le prime votazioni fino a giungere alla metà più uno dei componenti dell’organo: si va dal regolamento approvato a maggioranza assoluta nel caso in cui in due votazioni non sia raggiunta la maggioranza dei due terzi (art. 18, co. 1, ST. Abruzzo) al regolamento adottato a maggioranza dei tre quinti dei membri che diventa assoluta dalla terza votazione (art. 25, co. 1, ST. Lazio), fino a un meccanismo “a scalare”, per cui il regolamento è approvato con la maggioranza dei tre quarti dei componenti il consiglio nella prima votazione, dei due terzi nelle successive due e con la maggioranza assoluta a partire dalla quarta (art. 22, co. 2, ST. Toscana)²²³. Si tratta evidentemente di meccanismi volti a trovare un punto di equilibrio tra flessibilità e rigidità della disciplina dell’organizzazione e del funzionamento interno del Consiglio, tra il dominio della maggioranza e quello della minoranza, laddove la difficoltà (o impossibilità) di raggiungere una convergenza allargata tra le forze politiche si rivelasse tale da impedire il funzionamento dell’assemblea e portare alla paralisi dei processi decisionali.

Peraltro, se in astratto l’innalzamento del *quorum* per l’approvazione del regolamento consiliare (sul modello campano) o la previsione di maggioranze qualificate almeno nelle prime votazioni (come in Toscana) rispondono all’esigenza di tutela delle minoranze consiliari, ci si chiede però se lo statuto sia legittimato a configurare aggravati procedurali più forti di quelli previsti dall’art. 123, co. 2, della Costituzione per l’approvazione

²²² M. RUBECHI, *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell’opposizione?*, in Quad. cost., 2005, 147 ss.

²²³ Si tratta di meccanismi simili a quelli variamente configurati dagli statuti per l’elezione del presidente del Consiglio regionale, dove la maggioranza qualificata inizialmente richiesta si riduce ad assoluta (talvolta anche semplice) dopo le prime votazioni. Ad es., maggioranza dei quattro quinti dei membri, assoluta dal quarto scrutinio (art. 46, co. 3, ST. Umbria); maggioranza dei tre quarti nel primo scrutinio, dei due terzi nel secondo, assoluta dal terzo (art. 12 ST. Toscana); maggioranza dei due terzi dei membri in prima votazione, tre quinti nella seconda, assoluta dalla terza (art. 20, co. 3, ST. Lazio); maggioranza dei due terzi dei membri, nella terza votazione maggioranza semplice, poi ballottaggio (art. 20, co. 2, ST. Calabria). Solo gli statuti di Piemonte e Marche non prevedono la maggioranza qualificata nelle prime votazioni, bensì la maggioranza assoluta (cfr. art. 22, co. 3, ST. Piemonte e art. 13, co. 2, ST. Marche). L’art. 15 ST. Abruzzo rinvia le modalità di elezione del presidente del Consiglio al «Regolamento», che prevede la maggioranza dei due terzi, assoluta dopo il terzo scrutinio (art. 6).

dello statuto stesso (doppia deliberazione a maggioranza assoluta). Infatti tali soluzioni rendono il regolamento più rigido rispetto allo statuto, almeno sotto il profilo della maggioranza richiesta, facendo dubitare della loro legittimità per il noto principio che vieta a una fonte di istituire un'altra ad essa concorrente o sovraordinata, principio che vale anche per le fonti di rango costituzionale in base agli aggravati configurati dall'art. 138 della Carta²²⁴.

Anche per questo motivo si segnalano altri strumenti che possono attenuare gli effetti maggioritari generalmente previsti dalle leggi elettorali, contemperando l'esigenza del pluralismo e dei diritti dell'opposizione con quella della tutela della funzionalità dell'organo consiliare.

Si può attribuire la funzione redigente delle proposte di modifica del regolamento a un organo collegiale ristretto (cd. giunta per il regolamento o commissione per il regolamento), la cui composizione sia paritaria tra maggioranza e opposizione, non già proporzionale sulla base della consistenza numerica dei gruppi consiliari²²⁵, così che le proposte siano a monte il frutto di un accordo *bipartisan*, lasciando all'aula un compito di ratifica. Inoltre si può attribuire la presidenza di tale organo a un rappresentante designato dai gruppi di minoranza, come generalmente previsto dagli statuti per gli organi consiliari di controllo e vigilanza.

Un'altra strada percorribile è il coinvolgimento, in via preventiva o successiva rispetto all'approvazione del regolamento, dell'organo di garanzia statutaria, prevedendo un controllo obbligatorio o su richiesta di una minoranza consiliare. Da questo punto di vista non mancano disposizioni statutarie al riguardo, anche se la funzione dell'organo è di *moral suasion* e la scelta definitiva è ricondotta comunque al circuito decisionale consiliare senza alcun

²²⁴ Ad es. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri*, cit., 186, dubita della legittimità della legge cost. n. 1/1999, dato che la procedura per l'adozione degli statuti da essa configurata sarebbe secondo l'A. più aggravata rispetto a quella prevista per le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali dall'art. 138 Cost., ma «nessun atto di potere costituito può venire alla luce con una procedura ancora più aggravata di quella stabilita per gli atti costituzionali».

²²⁵ Ad es., l'art. 25, co. 3, lett. f) ST. Lazio, rinvia al regolamento la disciplina della giunta per il regolamento, composta di 10 consiglieri nominati dal presidente del Consiglio, «tenendo presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità fra i gruppi» e «rispettando comunque la proporzione tra maggioranza ed opposizione» (art. 9, co. 2, RC Lazio).

aggravamento. Ad esempio lo statuto abruzzese dispone che nei dieci giorni successivi all'adozione del regolamento un terzo dei componenti del Consiglio può richiedere al collegio per le garanzie statutarie la valutazione di legittimità su tutto o parte del regolamento (art. 18, co. 2); tuttavia, l'impugnazione è accompagnata da un meccanismo di silenzio-assenso, per cui il collegio si pronuncia entro un mese dalla richiesta e, trascorso tale termine, il regolamento è pubblicato nel Bollettino ufficiale e, anche laddove vi fosse emanazione di un parere negativo, il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario sempre a maggioranza assoluta (art. 80, co. 2). Lo statuto della Regione Lombardia prevede che la commissione garante dello statuto si pronuncia sulla «compatibilità statutaria» della proposta di regolamento generale (art. 60, co. 1, lett. b), trattandosi quindi di un controllo preventivo e obbligatorio, ma il Consiglio regionale può discostarsi dal parere della commissione (co. 2). Lo statuto toscano attribuisce al collegio di garanzia statutaria il compito di verificare la conformità allo statuto delle fonti normative regionali (tra le quali può rientrare anche il regolamento del Consiglio) su richiesta del presidente della Giunta, del presidente del Consiglio, di tre presidenti dei gruppi, di almeno un quinto dei consiglieri regionali (art. 57) e il giudizio di non conformità comporta il riesame dell'atto secondo le modalità previste dalla legge²²⁶.

In conclusione emerge come, almeno sotto tale profilo, gli statuti offrano ancora poco e abbiano perso un'occasione rispetto alla necessità di ridefinire il ruolo del Consiglio, e in particolare dell'opposizione, in seguito al mutato quadro costituzionale e contesto istituzionale.

²²⁶ L'art. 10 della l.r. Toscana n. 34/2008 sulla costituzione e il funzionamento del collegio di garanzia, prevede che il Consiglio regionale fornisca apposita motivazione del mancato adeguamento del contenuto dell'atto al parere espresso dal collegio.

Capitolo IV

**Il contenuto dei regolamenti «interni»:
l'organizzazione e il funzionamento dei Consigli regionali**

4.1 L'organizzazione interna dei Consigli regionali

I Consigli regionali sono organi collegiali la cui articolazione interna, disciplinata nelle linee generali dallo statuto e nel dettaglio dal regolamento assembleare, recepisce in larga parte la struttura delle Camere nazionali.

La trasposizione del modello organizzativo parlamentare all'interno dei Consigli regionali risale già alla loro istituzione, quando il vincolo dell'armonia dello statuto con la Costituzione era prevalentemente interpretato come riferimento al modello dello Stato-persona e il vecchio *iter* formativo degli statuti, segnato dalle trattative informali tra le Regioni e la I commissione del Senato e dall'approvazione con legge statale, condussero a un *imprinting* del Parlamento nella determinazione dei contenuti statutari. Inoltre i neo-nati organi consiliari, al momento di stabilire le loro regole di organizzazione e funzionamento in seguito alle prime elezioni regionali del 1970, per colmare la mancanza di esperienza in materia guardarono naturalmente al modello consolidatosi in Parlamento¹, senza dimenticare che, negli stessi anni in cui lo Stato portava a compimento il lungo processo di attuazione dell'ordinamento regionale, al centro del dibattito politico vi era la riforma dei regolamenti parlamentari, approvata nel 1971, che fece da sfondo alle scelte operate a livello regionale. Nemmeno le recenti modifiche statutarie, e in alcuni casi regolamentari, approvate dopo la revisione del Titolo V della Carta hanno determinato particolari novità rispetto allo schema ormai radicato della struttura interna dei Consigli.

I consiglieri regionali rappresentano la prima, fondamentale, per così dire "atomistica", articolazione dell'organo consiliare. Entrano nell'esercizio delle funzioni nella prima seduta del Consiglio, restano in carica fino all'insediamento di quello nuovo e cessano dalla carica non solo per scadenza naturale del mandato, ma anche per effetto di deliberazione

¹ In questo senso A. CIANCIO, *Profili di organizzazione dei Consigli regionali: i gruppi consiliari*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (cur.), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Napoli, Jovene, 2009, 55.

che accerti l'ineleggibilità o l'incompatibilità anche sopravvenuta, per dimissioni o per scioglimento anticipato dell'organo consiliare.

Dal momento che il novellato art. 122, co. 1, Cost., rispetto al disposto originario, non riserva più alla legge statale la fissazione del numero dei consiglieri, in dottrina era piuttosto pacifico che tale ambito fosse riservato agli statuti, in quanto inerente alla materia «forma di governo» di cui all'art. 123, co. 1. Tale orientamento, in un primo tempo confermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 3/2006), è stato recentemente superato dalla stessa con una lettura del limite dell'armonia con la Costituzione che ha suscitato notevoli perplessità tra gli interpreti (sent. n. 198/2012). In breve, il Giudice delle leggi ha considerato non illegittimo l'art. 14, co. 1, lett. *a*) e *b*), del decreto-legge n. 138/2011, nella parte in cui determina le soglie massime dei membri del Consiglio e della Giunta in base al numero di abitanti della Regione².

Generalmente l'atto iniziale della prima seduta del Consiglio è l'elezione dell'Ufficio di Presidenza, unico organo del Consiglio, insieme al suo presidente, espressamente menzionato dalla Costituzione (art. 122, co. 3).

² Il numero dei consiglieri, oltre al presidente della Giunta, deve essere uguale o inferiore a 20 nelle Regioni fino a 1 milione di abitanti, 30 nelle Regioni fino a 2 milioni, 40 fino a 4 milioni, 50 fino a 6 milioni, 70 fino a 8 milioni, 80 se il numero di abitanti è superiore; il numero di assessori regionali deve essere pari o inferiore a un quinto dei consiglieri (cfr. art. 2, co. 1, l. n. 108/1968, ai sensi del quale il Consiglio regionale era composto di 80 membri nelle Regioni con popolazione superiore a 6 milioni di abitanti, 60 in quelle con più di 4 milioni di abitanti, 50 in quelle con più di 3 milioni, 40 in quelle con più di 1 milione, 30 nelle altre Regioni). Lo Stato ha fissato anche il termine per l'approvazione da parte delle Regioni delle necessarie modifiche ai rispettivi statuti (6 mesi dall'entrata in vigore del decreto, con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva). Si veda ad es. l.r. Piemonte n. 3/2013. Per una lettura critica dell'intervento statale, N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.*, 1/2013, 29 ss. (spec. 33 ss.). La Corte costituzionale con sent. n. 198/2012 ha escluso che la fissazione da parte dello Stato del numero massimo di consiglieri e assessori rispetto al numero di abitanti della Regione sia lesiva dell'autonomia statutaria in materia di forma di governo (fatta eccezione per gli statuti speciali, che non possono subire interventi limitativi con atto con forza di legge), alla luce del diritto a essere egualmente rappresentati *ex artt.* 3 (principio di eguaglianza), 48 (elettorato passivo) e 51 Cost. (accesso ai pubblici uffici). Il collegio ha fatto leva sul vincolo dell'armonia con la Costituzione che, come autorevolmente sostenuto, è stato utilizzato come titolo di competenza a vantaggio di una fonte statale primaria, che vincola e comprime la potestà statutaria delle Regioni ordinarie (M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in *Giur. it.*, 5/2013, 1014 ss.). Sul limite dell'armonia con la Costituzione, v. *supra* par. 2.7.

Le disposizioni statutarie e regolamentari relative a tale organo sono dedicate, da un lato, alla costituzione e composizione dello stesso, dall'altro alle attribuzioni dell'Ufficio nel suo complesso e a quelle dei suoi singoli componenti.

L'Ufficio di Presidenza non ha la stessa composizione nei vari Consigli, ma nella maggior parte dei casi è composto dal presidente del Consiglio, da due vicepresidenti e da due segretari³, in modo da assicurare la rappresentanza della/e minoranza/minoranze/opposizione/opposizioni⁴, talvolta garantendo anche la parità di genere⁵. In Trentino-Alto Adige/Südtirol, in virtù della peculiare articolazione del Consiglio regionale in gruppi linguistici, per la composizione dell'organo è utilizzato il criterio dell'appartenenza linguistica, con alternanza nei ruoli tra consiglieri di lingua tedesca e italiana, in casi particolari anche ladina⁶.

I sistemi di elezione dei membri dell'Ufficio non sono i medesimi e, mentre alcuni statuti disciplinano direttamente tali aspetti, altri ne fissano i principi, come la segretezza del voto, e rinviano al regolamento consiliare.

Il presidente del Consiglio, i vicepresidenti, i segretari, eventualmente i questori, sono eletti con votazioni separate a scrutinio segreto, ad eccezione dell'Emilia-R. dove l'elezione è palese salvo sia richiesto il voto segreto da almeno un quinto dei consiglieri. Il presidente del Consiglio è eletto a maggioranza qualificata, ridotta ad assoluta o semplice in caso di esito negativo delle prime votazioni⁷, mentre sono eletti

³ Si tratta della composizione a suo tempo prevista dall'art. 15, co. 1, l. n. 62/1953. Si v. art. 27, co. 1 ST. Puglia; art. 13, co. 1, ST. Marche; art. 33, co. 2, ST. Emilia-R.; art. 19, co. 1, ST. Liguria; art. 35, co. 1 ST. Campania; art. 16, co. 1, ST. Lombardia; art. 46, co. 2, ST. Umbria; art. 20, co. 1, ST. Calabria; art. 12, co. 2, ST. Basilicata; art. 36, co. 1, ST. Veneto; art. 15 ST. Abruzzo; art. 14, co. 1, ST. Molise. In altri casi i segretari sono 3 (art. 22, co. 1, ST. Piemonte; art. 20, co. 2 ST. Lazio) o 4 (art. 14, co. 1, ST. Toscana). Ad eccezione dell'art. 30 ST. Trentino A.A., gli statuti speciali prevedono solo l'Ufficio di Presidenza come organo interno del Consiglio (art. 4 ST. Sicilia; art. 19 ST. V. d'Aosta, art. 19 ST. Sardegna; art. 18, co. 1, ST. Friuli-V.G.) e la disciplina sulla sua composizione è interamente rimessa al regolamento consiliare (cfr. art. 7 RC V. d'Aosta, art. 4 RC Sardegna; art. 4, co. 1, RC Sicilia; art. 3, RC Friuli-V.G.).

⁴ Cfr. art. 22, co. 1, ST. Piemonte; art. 12, co. 2, ST. Basilicata; art. 14, co. 2, ST. Molise; art. 27, co. 1 ST. Puglia; art. 20, co. 1, ST. Calabria; art. 36, co. 4, ST. Veneto.

⁵ O meglio l'«equilibrata presenza» delle donne (artt. 20 ST. Lazio, 35 ST. Campania).

⁶ Art. 30 ST. Trentino A.A.

⁷ A titolo esemplificativo, maggioranza dei due terzi dei consiglieri in prima votazione, dei tre quinti nella seconda, maggioranza assoluta dalla terza (art. 20, co. 3, ST.

alla carica di vicepresidenti e segretari i candidati che ottengono il maggior numero di voti con la regola del voto limitato, per cui ciascun consigliere indica sulla scheda un solo nome, così che alcuni membri dell'Ufficio siano espressione delle minoranze consiliari.

La diversità del sistema di elezione per il presidente rispetto ai vicepresidenti, ai segretari, eventualmente ai questori, trova giustificazione nel fatto che il primo rappresenta l'intero Consiglio e svolge un ruolo fondamentale nell'organizzazione e nella guida dei lavori consiliari, mentre gli altri membri hanno più che altro funzioni suppletive o ausiliarie⁸. Per questo motivo i regolamenti richiedono, almeno nelle prime votazioni, maggioranze speciali per l'elezione alla carica di presidente del Consiglio, nel tentativo di favorire un'ampia convergenza e garantire che il consigliere eletto risulti il più possibile imparziale e svolga le funzioni in modo indipendente dalle forze politiche presenti in Consiglio e nel rispetto delle prerogative delle minoranze. Tuttavia, i nuovi equilibri della forma di governo e la logica maggioritaria del sistema elettorale potrebbero incidere

Lazio); maggioranza dei quattro quinti dei membri, assoluta dal quarto scrutinio (art. 46, co. 3, ST. Umbria); maggioranza dei tre quarti nel primo scrutinio, dei due terzi nel secondo, assoluta dal terzo (art. 12, co. 1, ST. Toscana); maggioranza dei due terzi dei membri in prima votazione, maggioranza assoluta nella seconda, poi ballottaggio (art. 35, co. 2, ST. Campania); maggioranza dei due terzi dei membri, dopo il secondo scrutinio maggioranza assoluta (art. 19, co. 2, ST. Liguria); maggioranza dei due terzi dei membri, nella terza votazione maggioranza semplice, poi ballottaggio (art. 20, co. 2, ST. Calabria); maggioranza dei quattro quinti dei membri, maggioranza assoluta in terza votazione, poi maggioranza semplice (art. 33, co. 4, ST. Emilia-R.). Gli statuti di Piemonte e Marche non prevedono la maggioranza qualificata nelle prime votazioni, ma subito la maggioranza assoluta. Cfr. art. 22 ST. Piemonte (ballottaggio al secondo scrutinio) e art. 13, co. 2, ST. Marche (maggioranza semplice dal terzo scrutinio). L'art. 15 ST. Abruzzo rinvia le modalità di elezione del presidente del Consiglio al «Regolamento», il cui art. 6 prevede la maggioranza dei due terzi dei componenti, assoluta dopo il terzo scrutinio.

⁸ In questo senso L. PALADIN, *Commento allo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, Del Bianco, 1964, 75. Infatti i vicepresidenti assistono il presidente e lo sostituiscono quando delegati a farlo o in caso di assenza o impedimento temporaneo del presidente. I segretari coadiuvano il presidente del Consiglio, sovrintendono alla redazione dei processi verbali e dei resoconti, verificano la regolarità delle operazioni di voto e assicurano il regolare svolgimento delle sedute (cfr. ad es. artt. 7-8 RC Piemonte e artt. 7-8 RC Liguria).

sull'evoluzione del ruolo di terzietà e imparzialità tradizionalmente ricoperto dal presidente dell'assemblea⁹.

La durata in carica dell'Ufficio di Presidenza varia da Regione a Regione e solo in alcune di esse rimane in carica per l'intera legislatura¹⁰, il che sembra porsi maggiormente in linea con la richiesta di maggioranze qualificate per l'elezione del presidente. In alcune Regioni i componenti dell'Ufficio possono anche essere revocati dal Consiglio per gravi motivi o per violazione degli obblighi ad essi attribuiti, con l'approvazione di una mozione a maggioranza qualificata o assoluta¹¹.

Il presidente del Consiglio esercita un'ampia gamma di attribuzioni conferitegli dallo statuto, dal regolamento consiliare e, nel caso, dalla legge. In particolare convoca e presiede l'assemblea, dirama l'ordine del giorno, esercita un vaglio di ammissibilità sul complesso degli atti consiliari, assicura l'ordinato svolgimento delle adunanze, dirige e modera la discussione, chiarisce il significato del voto e ne proclama il risultato, è garante dell'osservanza del regolamento consiliare, ha il potere di rappresentanza esterna del Consiglio e delle sue articolazioni, cura i rapporti con gli organi della Regione e con le altre assemblee regionali, nazionali ed europee.

L'Ufficio di Presidenza – presieduto dal presidente che sovrintende alle sue funzioni, lo convoca, lo presiede e ne fissa l'ordine del giorno – si delinea nel suo complesso come organo preposto all'organizzazione e alla gestione delle risorse finanziarie del Consiglio. In particolare, esercita le funzioni in materia di personale e uffici del ruolo organico del Consiglio, provvede alle necessità dei gruppi consiliari e delle commissioni e fornisce

⁹ Sulla necessaria posizione di garanzia del presidente del Consiglio, 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 (cur.), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, I, 115 ss.

¹⁰ Ad es. art. 20, co. 5, ST. Lazio; art. 13, co. 4, ST. Marche. In altre Regioni resta in carica 30 mesi (es. art. 22, co. 5, ST. Piemonte; art. 14, co. 3, ST. Toscana, art. 46 co. 5 ST. Emilia; art. 36, co. 5 ST. Veneto) o 1 anno (art. 19, co. 4, ST. Liguria), con rieleggibilità dei membri.

¹¹ Cfr. art. 27, co. 2 e 4, ST. Puglia; art. 35, co. 4, ST. e art. 6 RC Campania; art. 36, co. 6, ST. Veneto; art. 32, co. 1, ST. Trentino A.A.

loro le strutture di supporto e i mezzi necessari per il funzionamento, assegna ai gruppi i contributi finanziari loro spettanti ai sensi della normativa vigente, tutela e garantisce l'esercizio delle prerogative dei consiglieri, delibera il conferimento di incarichi e consulenze per gli organi consiliari su loro richiesta, dispone lo svolgimento di convegni, studi e ricerche di interesse per il Consiglio, gestisce l'autonomia contabile del Consiglio, delibera in ordine alle missioni istituzionali, nomina le delegazioni consiliari. Ad esempio, lo svolgimento di indagini conoscitive e/o audizioni di soggetti esterni da parte delle commissioni consiliari è subordinato all'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza, proprio perché esse non hanno un bilancio autonomo ma è il Consiglio a garantire loro le somme necessarie per il funzionamento¹².

Un ruolo fondamentale nell'organizzazione e nel funzionamento di ciascun Consiglio regionale è svolto dai gruppi consiliari («assembleari» ex art. 36 ST. Emilia-R., «parlamentari» ex art. 23 RC Sicilia), la cui logica di fondo a livello regionale è la medesima che caratterizza i gruppi parlamentari. Si tratta di articolazioni interne, composte da consiglieri accomunati dalla stessa derivazione partitica o ideologica, la cui consistenza numerica funge da parametro di riferimento, in base al criterio di proporzionalità, per la costituzione delle commissioni permanenti in seno al Consiglio¹³.

¹² Si vedano ad es. art. 32 RC Piemonte; art. 42, co. 1, RC Lombardia; art. 50, co. 1, RC Toscana; art. 105, co. 1, RC Marche; art. 24 RC V. d'Aosta; ai sensi dell'art. 63-bis RC Sicilia l'autorizzazione è data dal presidente dell'Assemblea.

¹³ Il dibattito sulla natura giuridica dei gruppi è vastissimo. Sui gruppi parlamentari, tra i tanti, G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in Enc. dir., Milano, Giuffrè, 1970, XIX, 779 ss.; G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per L. Campagna*, Milano, Giuffrè, 1980, II, 269 ss.; G. NEGRI, G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in Enc. Giur., Roma, Treccani, 1989, XVII, 6 ss.; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008, spec. 40 ss.; P. RIDOLA, *Gruppi parlamentari, attività delle Camere, pluralismo politico*, in *Giur. cost.*, 2004, 3169. In particolare sui gruppi consiliari, T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, Giuffrè, 1981, 47 ss.; P. SICONOLFI, *I gruppi consiliari nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Quad. reg.*, 1984, spec. 113 ss.; E. COLARULLO, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, 90 ss.; A. CIANCIO, *Profili di organizzazione*, cit., 55 ss.; G. FALCON, C. PADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le Reg.*, 2008, 247 ss. In breve, i gruppi consiliari sono variamente qualificati dalla dottrina come soggetti privati esercenti pubbliche funzioni, organi di partito, organi del Consiglio, enti pubblici indipendenti che svolgono

I gruppi sono tradizionalmente definiti come la proiezione in assemblea della società organizzata in partiti e movimenti, ma se in passato «i partiti politici nascevano nel Paese e, legittimati dal consenso popolare, creavano poi i loro gruppi» in assemblea, oggi spesso «prima nascono i gruppi ... e poi, come loro proiezioni, i partiti»¹⁴.

Così come la Costituzione menziona i gruppi solo per stabilire che la composizione delle commissioni parlamentari permanenti e di quelle d'inchiesta rispecchi la loro consistenza numerica (art. 72, co. 3, e 82, co. 2, Cost.), mentre l'intera disciplina su costituzione, organizzazione e funzioni è contenuta nei regolamenti parlamentari (artt. 14-15-ter reg. Cam., artt. 14-16-bis reg. Sen.), così a livello regionale gli statuti disciplinano in modo piuttosto sommario i gruppi, rinviando la disciplina di dettaglio al regolamento consiliare¹⁵.

Nelle sue linee fondamentali, la disciplina dei gruppi nei regolamenti consiliari ricalca quella contenuta nei regolamenti parlamentari.

Ogni consigliere deve appartenere a un gruppo consiliare. In alcuni casi è prevista l'automatica inclusione del consigliere nel gruppo formatosi sulla base della lista in cui è stato eletto, come in Piemonte dove i gruppi consiliari sono composti dai consiglieri eletti nella stessa lista qualunque sia il numero (art. 15, co. 1, RC Piemonte), ma nella maggior parte dei casi il

attività d'interesse dei partiti, semplici enti privati. La Corte costituzionale non ha affrontato compiutamente la loro natura, anche se li ha definiti «organi del Consiglio regionale» ed «espressione, nell'ambito del Consiglio stesso, dei partiti e delle correnti politiche», che «contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea» (sent. n. 187/1990; cfr. sent. n. 1130/1988, in cui i gruppi sono «gli organi nei quali si raccolgono e si organizzano all'interno dell'assemblea i consiglieri eletti»). Successivamente ha definito i gruppi parlamentari siciliani come «articolazione della Assemblea regionale e come momento aggregativo strettamente raccordato alle attribuzioni politico-parlamentari dell'Assemblea stessa, presidiate a livello di normativa di rango costituzionale» (sent. n. 337/2005, sulla scia della sent. n. 298/2004 che ha definito i gruppi parlamentari articolazione istituzionale essenziale dell'organizzazione della Camera e elemento necessario dei procedimenti parlamentari).

¹⁴ Come rileva V. DI PORTO, *Tendenze evolutive dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali: un confronto tra esperienze*, Firenze, Ed. Assemblea, 2009, 50.

¹⁵ Da sottolineare l'art. 21, co. 1, ST. Abruzzo, ai sensi del quale i consiglieri sono organizzati in gruppi secondo quanto previsto dal regolamento, «sulla base dei principi fissati dalla legge» (inciso aggiunto dall'art. 4, co. 1, della l.r. n. 1/2012). Secondo l'art. 28, co. 1, ST. Liguria, i consiglieri si costituiscono in gruppi «secondo le modalità fissate dalla legge e dai regolamenti».

consigliere dichiara alla Presidenza del Consiglio a quale gruppo intende appartenere all'atto dell'insediamento del Consiglio o comunque entro un determinato (e breve) termine decorrente dalla prima seduta. Le ipotesi al riguardo sono le più varie, ad esempio il consigliere dichiara «entro la prima seduta del Consiglio ... in forma scritta al presidente del Consiglio uscente» (art. 20, co. 1, RC Lombardia), «dopo la seduta di insediamento ... tempestivamente» (art. 13 RC Liguria), entro 3 giorni dalla prima seduta (art. 13, co. 1, RC Calabria), nei 5 giorni successivi alla stessa (art. 12, co. 2, RC Toscana), entro 20 giorni dalla proclamazione (art. 23 RC Abruzzo).

Il consigliere confluisce nel cd. «gruppo misto» se non dichiara espressamente il gruppo di appartenenza nelle modalità e nei termini previsti, ovvero non intende appartenere al gruppo formatosi sulla base della lista in cui è stato eletto, o ancora se il gruppo non soddisfa determinati requisiti come la soglia numerica per essere costituito. Alcuni regolamenti richiedono al consigliere del gruppo misto di dichiarare al presidente del Consiglio la propria appartenenza alla maggioranza o all'opposizione, ai fini della composizione delle commissioni consiliari e di tutte le disposizioni che prevedono il rispetto della proporzione tra i due insiemi¹⁶.

Il divieto di mandato imperativo, ribadito nei vari statuti anche in base al vincolo di armonia con la Costituzione, in particolare con il principio sancito dall'art. 67 Cost.¹⁷, consente al consigliere di abbandonare il gruppo

¹⁶ Art. 14 RC Toscana; art. 21, co. 1, RC Lombardia, art. 18, co. 3, RC Campania.

¹⁷ Ad es. art. 29, co. 1, ST. Lazio; art. 24, co. 1, ST. Calabria; art. 29 ST. Abruzzo; art. 9, co. 1, ST. Toscana; art. 18, co. 2 ST. Piemonte; art. 16, co. 1, ST. Marche; art. 30 ST. Liguria; art. 57 ST. Umbria; art. 13 ST. Lombardia. Sul divieto di mandato imperativo v. art. 1, co. 5, l. n. 108/1968, ai sensi del quale «I consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione senza vincolo di mandato», poi ripreso da art. 4, co. 1, lett. c), l. n. 165/2004. In generale sulla portata del principio, tra i molti, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991; D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in AA.VV., *Il Parlamento: atti del XV convegno annuale/Associazione italiana dei costituzionalisti*, Padova, Cedam, 2001, 47 ss.; L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, II, 1287 ss.; G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Dem. dir.*, 2009, 311 ss.

di appartenenza nel corso della legislatura e passare a un altro gruppo (cd. «transfughismo»)¹⁸.

La più significativa differenza tra regolamenti parlamentari e consiliari risiede nelle soglie numeriche per la costituzione dei gruppi (a inizio legislatura e nel corso della stessa), non solo per la diversa consistenza numerica tra assemblee regionali e nazionali, ma anche per la peculiarità di dar vita a gruppi formati da un solo consigliere, che sembra rappresentare un ossimoro (“gruppo” di “uno”) e nega il carattere esclusivamente associativo dei gruppi. Si tratta di un fondamentale aspetto della disciplina regolamentare, perché proprio dai limiti alla formazione di tali gruppi dipende la maggiore o minore frammentazione politica in seno al Consiglio.

Innanzitutto, solo alcuni statuti fissano il requisito numerico per la costituzione dei gruppi¹⁹, mentre la maggior parte di essi si limita a stabilire che i consiglieri si costituiscono in gruppi secondo le modalità previste dal regolamento consiliare, che ne indica la «consistenza numerica minima»²⁰.

Per la formazione del gruppo è richiesta l'appartenenza di un certo numero di consiglieri, ma si tratta comunque di soglie non insormontabili se rapportate al numero totale dei consiglieri²¹, nonché derogabili in gran parte delle Regioni, ciò che favorisce più la frammentazione che l'aggregazione all'interno del Consiglio²².

¹⁸ Riprendendo il termine utilizzato da N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, in Quad. Cost., 2001, 137 ss.

¹⁹ Art. 42, co. 2, ST. Veneto; art. 16, co. 2, ST. Toscana; art. 27, co. 1, ST. Calabria; art. 52, co. 1, ST. Umbria; art. 40, co. 1, ST. Campania.

²⁰ Così art. 17, co. 2, ST. Lombardia; v. anche ad es. art. 24, co. 1, ST. Piemonte; art. 28, co. 1, ST. Liguria; art. 36, co. 1, ST. Emilia R.; art. 17, co. 1, ST. Marche; art. 31, co. 1, ST. Lazio; art. 15, co. 1, ST. Basilicata; art. 29 ST. Puglia.

²¹ Almeno 2 consiglieri (art. 16, co. 2, ST. Toscana; art. 13, co. 1, RC Liguria; art. 6, co. 3, RC Emilia R.; art. 12, co. 2, RC Trentino A.A.), 3 consiglieri (art. 42, co. 2, ST. Veneto; art. 52, co. 1, ST. Umbria; art. 27, co. 1, ST. Calabria; art. 16, co. 1 RC Marche; art. 20, co. 2, RC Lombardia; art. 10, co. 2, RC Friuli-V.G.; art. 23, co. 2, RC Abruzzo; art. 13, co. 1, RC Basilicata), 4 consiglieri (art. 20, co. 3, RC Sardegna) o 5 consiglieri (art. 40 ST. Campania; art. 23, co. 1, RC Sicilia).

²² Rimarca questo aspetto in un'ottica di adeguamento degli aspetti organizzativi dei gruppi al principio maggioritario, G. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. BIFULCO (cur.), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, 2006, 125 ss. (spec. 141).

Infatti è possibile costituire gruppi in deroga e monogruppi formati da un solo consigliere. Da un lato, la *ratio* del monogruppo è quella di consentire al singolo consigliere di far parte di un'articolazione interna del Consiglio senza obbligarlo a confluire nel gruppo misto, all'interno del quale in ambito regionale potrebbero emergere indirizzi troppo eterogenei. Ma, più che ragioni politico-ideologiche, sono soprattutto i vantaggi finanziari e organizzativi – locali, dotazioni strumentali, personale per lo svolgimento delle proprie funzioni a carico del bilancio consiliare – ad aver favorito in diverse Regioni la moltiplicazione dei monogruppi a livelli quasi patologici, con inevitabili conseguenze non certo virtuose sui costi della politica. Basti pensare che in Piemonte, al marzo 2014 su 11 gruppi ben 7 sono monogruppi e in Lazio un gruppo su due è formato da un singolo consigliere (7 su 14)²³.

È evidente poi come i monogruppi e i gruppi in deroga (per così dire i «minigruppi»), favoriscano la frammentazione politica all'interno del Consiglio e comportino non pochi problemi in ordine al rispetto del criterio di proporzionalità nella composizione e nel funzionamento delle commissioni e degli altri organi, come la Conferenza dei capigruppo, con conseguente appesantimento della macchina assembleare, aumento delle cariche rappresentative e riduzione dell'efficienza decisionale²⁴, fino al punto di rendere «ingovernabile l'assemblea e ... incoraggiare le tendenze ad aggirare i Consigli regionali da parte delle Giunte»²⁵.

La costituzione del monogruppo è subordinata al rispetto di labili requisiti, in particolare che sia espressione di un partito o un movimento organizzato e con un certo seguito elettorale sull'intero (o almeno su parte

²³ J. LUTHER, *I dubbi della democrazia regionale piemontese (prima e dopo la sentenza del Tar Piemonte del 9-15 gennaio 2014)*, in Riv. Aic, 4/2014, 2, ha definito il monogruppo una «figura incomprensibile e ingannevole per il cittadino “consumatore” e forse non solo moralmente incompatibile con la democrazia».

²⁴ In questo senso G. MAZZOLA, *I gruppi consiliari regionali: realtà e prospettive*, in Amministrazione in Cammino [online], 7.

²⁵ Così N. LUPO, *Considerazioni sparse sulle innovazioni dei regolamenti dei Consigli regionali*, AA.VV., *Nuovi regolamenti interni*, cit., 96.

del) territorio regionale²⁶ o che il componente sia l'unico eletto della lista o che il monogruppo trovi corrispondenza in un gruppo parlamentare (es. art. 15, co. 2, RC Piemonte, art. 16 RC Marche, art. 23, co. 3, RC Sicilia), riflettendo così la frammentazione politica in seno al Parlamento all'interno dei Consigli²⁷. Vi sono poi altre ipotesi particolari, come il monogruppo formato dal presidente della Giunta o dal consigliere candidato alla presidenza che abbia ottenuto il maggior numero di voti dopo quello eletto (art. 16 RC Marche).

Al fine di evitare la proliferazione di monogruppi nel corso della legislatura – e magari scissioni strumentali legate ai vantaggi organizzativi e finanziari che ne derivano più che a reali dissensi ideologici all'interno del gruppo – la loro costituzione può avvenire in alcuni casi solo a inizio legislatura²⁸. Ad ogni modo, laddove fosse possibile costituire il monogruppo durante la legislatura, un freno è ora posto dal decreto-legge n. 174/2012, recante «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali ...», convertito con l. n. 213/2012. Lo Stato, in un'ottica di riduzione dei costi della politica, ha condizionato l'erogazione di una larga quota dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni all'adozione da parte delle stesse di determinate misure, tra cui

²⁶ Si richiede che il consigliere sia stato eletto nelle liste di un partito o di un movimento che abbia partecipato alla consultazione in tutti i collegi circoscrizionali della Regione (art. 52, co. 1, ST. Umbria e art. 11, co. 1, RC Umbria; art. 13 RC Liguria; art. 13, co. 2, RC Basilicata) o in alcuni di essi (art. 15, co. 1, RC Piemonte; art. 23, co. 2, RC Abruzzo; art. 23, co. 3 RC Sicilia) o semplicemente che il consigliere sia stato eletto in una lista che ha partecipato alle elezioni regionali (art. 36, co. 2, ST. e art. 6, co. 4, RC Emilia-R.; art. 42, co. 2, ST. e art. 9 RC Veneto; art. 16, co. 2, ST. Toscana; art. 20, co. 2, RC Lombardia; art. 12, co. 1, RC Lazio; art. 16, co. 1, RC Marche; art. 6, co. 3, RC Puglia). Ai sensi dell'art. 27, co. 2, ST. Calabria i gruppi possono essere composti da un numero inferiore a 3 consiglieri se eletti in liste che hanno raggiunto alle elezioni regionali il 5% dei voti o siano espressione di gruppi parlamentari nazionali.

²⁷ Sottolinea questa criticità, S. CURRERI, *Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranza e realtà*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, 2.

²⁸ Ad es. in Lombardia il gruppo che nasce nel corso della legislatura deve essere formato da almeno 3 consiglieri (art. 20, co. 2, RC Lombardia), così come in Piemonte, dove peraltro il gruppo può essere formato da 2 consiglieri se trova corrispondenza in un gruppo costituito alla Camera o al Senato (art. 15 RC Piemonte). In Puglia il gruppo formato nel corso della legislatura è sciolto se non è più composto da almeno 3 consiglieri che, se non comunicano alla Presidenza la loro adesione ad altro gruppo, sono collocati nel gruppo misto (art. 6, co. 4, RC Puglia).

l'esclusione dei contributi in favore dei monogruppi «salvo quelli ... così composti già all'esito delle elezioni» (art. 2, co. 1, lett. g).

Non tutte le Regioni ammettono la possibilità di costituire il monogruppo, né all'inizio né durante la legislatura. In Campania possono essere costituiti gruppi in deroga, cioè con un numero inferiore a 5 consiglieri, ma devono farne parte almeno 2 consiglieri eletti nella stessa lista elettorale «e» devono trovare corrispondenza in gruppi presenti nel Parlamento nazionale o in quello europeo²⁹. Sul versante delle Regioni speciali, non è prevista la possibilità di costituire monogruppi e gruppi in deroga in Friuli-Venezia Giulia e in Trentino-Alto Adige/Südtirol³⁰.

Ogni gruppo, incluso quello misto, elegge il proprio presidente, che svolge funzione di rappresentanza e di raccordo tra i consiglieri appartenenti al gruppo e gli altri organi del Consiglio, risponde della gestione finanziaria del gruppo, ne esprime la volontà (ad esempio nelle dichiarazioni di voto) e partecipa alla Conferenza dei presidenti dei gruppi (o Conferenza dei capigruppo o Conferenza di programmazione dei lavori *ex art. 79 RC Toscana*). Tale organo è il «motore»³¹ della programmazione dei lavori dell'assemblea e delle commissioni e si occupa anche di altre questioni riguardanti l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio ad essa assegnate dal presidente del Consiglio o nei casi previsti dal regolamento.

²⁹ Art. 40, co. 1, ST. Campania.

³⁰ Art. 10, co. 3, RC Friuli V.G.; art. 12 RC Trentino A.A. In Valle d'Aosta, il monogruppo è ammesso solo a inizio legislatura, non nel corso della stessa (art. 16 RC Valle d'Aosta). Il monogruppo è ammesso in Sicilia (art. 23, co. 2, RC Sicilia). In Sardegna è escluso il monogruppo, ma il Presidente del Consiglio può autorizzare la costituzione di gruppi con almeno 3 consiglieri (in deroga rispetto ai 4 richiesti dal regolamento) purché rappresentino partiti, organizzati nel territorio della Regione, che abbiano presentato propri candidati in tutti i collegi circoscrizionali (art. 20, co. 4, RC Sardegna). Con sentenza n. 14 del 1965 (cons. in dir., § 4, in Giur. cost., 1965, I, 145 ss.) la Corte Costituzionale dichiarò che non spettava al Consiglio del Friuli-V.G. disciplinare la costituzione del monogruppo formato da un consigliere eletto nelle liste della minoranza etnica slovena perché, in mancanza di espresse disposizioni costituzionali, il potere di intervenire a tutela delle minoranze non poteva essere esercitato dalle Regioni speciali.

³¹ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, 204.

Tra i compiti del gruppo rientra la designazione dei propri rappresentanti nelle commissioni consiliari. Le commissioni all'interno del Consiglio regionale sono di diverso tipo: permanenti, speciali, d'inchiesta.

Le commissioni consiliari (o assembleari *ex art. 38 ST. Emilia-R.*) permanenti sono configurate nelle Regioni sulla falsariga di quelle delle Camere. In alcuni casi la disciplina statutaria è estremamente essenziale³², ma la maggior parte degli statuti fissa i criteri e i limiti di composizione, le competenze, i poteri, le sedi di lavoro in cui operano le commissioni, con rinvio al regolamento consiliare circa le modalità di composizione, il numero delle commissioni, il numero dei componenti, la ripartizione delle materie attribuite alla loro competenza, gli aspetti relativi all'organizzazione e al funzionamento come le modalità di convocazione, la validità delle sedute, la maggioranza richiesta per l'adozione delle deliberazioni, le deleghe e le sostituzioni, la pubblicità o segretezza delle sedute, il processo verbale, l'audizione di soggetti esterni alla commissione e/o al Consiglio e così via.

Sulla scia del principio di proporzionalità di cui all'art. 72, co. 3, Cost., la composizione della commissioni permanenti rispecchia la consistenza numerica dei gruppi³³. In alcune Regioni si fa riferimento anche alla proporzione del rapporto in assemblea tra maggioranza e opposizione, il che può creare non pochi problemi se si pensa a quei gruppi che, pur non facenti parte della coalizione governativa, non si identificano nemmeno con l'opposizione ovvero alle forze politiche che forniscono appoggio esterno alla Giunta, difficilmente inquadrabili nella maggioranza o nell'opposizione³⁴. A ciò si aggiunga che, rispetto a quanto espressamente previsto dalla Costituzione per il rapporto di fiducia iniziale tra il Governo e

³² V. art. 30 ST. Puglia, art. 18, co. 3, ST. Friuli V.G., art. 4 ST. Sicilia; art. 19 ST. Sardegna, art. 19 ST. V. d'Aosta. Lo ST. Trentino A.A. non le menziona.

³³ Ai sensi dell'art. 14 RC Trentino A.A., la composizione delle commissioni è proporzionale non solo alla consistenza numerica dei gruppi consiliari, ma anche dei gruppi linguistici presenti in Consiglio.

³⁴ Art. 18 ST. e art. 26 RC Lombardia; art. 18, co. 3, ST. e art. 26 RC Toscana; art. 22, co. 4, ST. Marche; art. 23 ST. e art. 28 RC Abruzzo; art. 20 RC V. d'Aosta; art. 62-bis, co. 2, RC Sicilia.

il Parlamento (art. 94, co. 3), la forma di governo regionale basata sull'elezione diretta del presidente della Giunta e sulla contestualità con l'elezione del Consiglio comporta che la fiducia iniziale sia presunta, venendo quindi a mancare un criterio certo per individuare a inizio legislatura la maggioranza consiliare che sostiene il presidente della Giunta e l'opposizione³⁵. Il problema di fondo nasce dal fatto che il concetto di opposizione come soggetto istituzionale per il corretto funzionamento dell'ordinamento democratico si è sviluppato all'interno del sistema politico anglosassone, caratterizzato da un consolidato assetto bipartitico, mentre la trasposizione della stessa nozione nel contesto italiano sconta non poche difficoltà alla luce dell'elevata frammentazione politica esistente sia a livello statale sia a livello regionale³⁶.

In qualche caso il criterio di proporzionalità si combina con quello di rappresentatività, in base al quale tutti i gruppi devono essere rappresentati in ogni commissione permanente³⁷, e con quello di parità di genere³⁸.

Il numero delle commissioni permanenti è previsto nella maggior parte dei casi dal regolamento consiliare³⁹, in altri l'individuazione del numero e delle rispettive competenze è rimessa dal regolamento a una

³⁵ A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in Enc. giur., Roma, Treccani, 1990, XXI, 1, secondo cui è in relazione alla votazione della fiducia che «si forma concettualmente ... l'opposizione parlamentare». Sulle problematiche relative alla fiducia iniziale, v. *infra* par. 4.4.

³⁶ Così D. PARIS, *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi statuti regionali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 10, secondo il quale vi sono poi due problemi nella definizione di opposizione, ossia l'individuazione di un criterio certo per distinguere l'opposizione dalle semplici minoranze («rapporto opposizione-minoranze») e l'individuazione di una sola opposizione o di una pluralità di soggetti («rapporto opposizione-opposizioni»).

³⁷ Cfr. art. 32, co. 2, ST. Lazio, art. 38, co. 3, ST. Emilia-R.; art. 43, co. 2, ST. Veneto; art. 18 ST. Molise; art. 23 ST. Basilicata; art. 28, co. 2, ST. Calabria.

³⁸ Art. 26, co. 2, RC Lombardia; art. 26, co. 2, RC Toscana.

³⁹ 3 (art. 15, co. 1, RC Umbria), 4 (art. 20 RC Molise; art. 28 RC Calabria), 5 (art. 20, co. 1, RC Basilicata; art. 19 RC V. d'Aosta), 6 (art. 22, co. 1, RC Piemonte; art. 18, co. 1, RC Marche; art. 62 RC Sicilia; art. 29 RC Friuli V.G.), 7 (art. 18, co. 1, RC Veneto; art. 25, co. 1, RC Toscana; art. 29, co. 1, RC Abruzzo; art. 10 RC Puglia), 8 (art. 27 RC Sardegna; art. 20, co. 1, RC Liguria; art. 14, co. 1, RC Lazio; art. 30 RC Campania). L'art. 41 ST. Campania prevede che il numero delle commissioni permanenti non possa essere superiore a 12.

delibera del Consiglio adottata a inizio legislatura⁴⁰. Talvolta è istituita già per statuto una determinata commissione, come quella «bilancio, affari generali e istituzionali» (art. 38, co. 2, ST. Emilia-R.), «programmazione e bilancio» (artt. 34 e 37 ST. Piemonte), «per gli affari costituzionali e statutari» e «per gli affari comunitari» (artt. 32 e 34 ST. Lazio).

Anche il numero dei membri di ogni commissione (o la soglia massima) è in alcuni casi fissato dal regolamento, come in Calabria dove ogni commissione è composta complessivamente da 10 consiglieri, 6 espressione della maggioranza e 4 delle minoranze (art. 29, co. 1, RC Calabria), o in Puglia, dove la commissione non può essere composta da un numero superiore a un quarto dei consiglieri (art. 9 RC Puglia). Altri regolamenti rinviano a una decisione del presidente dell'assemblea, dell'Ufficio di Presidenza o del Consiglio, soluzione senz'altro più flessibile in grado di adattarsi alle esigenze del Consiglio in ogni singola legislatura e di facilitare la ripartizione proporzionale tra i gruppi⁴¹.

In alcuni casi è disposto il rinnovo delle commissioni permanenti a metà legislatura (o decorsi 30 mesi), con possibilità di riconferma dei componenti⁴², mentre in altri è prevista la durata in carica per l'intera legislatura. Alcuni regolamenti prevedono che ciascun consigliere sia assegnato ad almeno una commissione⁴³ o che non possa appartenere contemporaneamente a più commissioni⁴⁴ salvo sia espressione del

⁴⁰ Art. 25 RC Lombardia; art. 7 RC Emilia-R.; art. 26 RC Trentino-A.A.

⁴¹ Ad es., ai sensi dell'art. 26, co. 3, RC Toscana, il numero dei componenti di ogni commissione è fissato dall'Ufficio di Presidenza, sentiti i presidenti dei gruppi, in modo che sia per quanto possibile uguale in tutte le commissioni (in termini simili art. 16 RC Umbria). In Friuli V.G., è il presidente del Consiglio, sentiti i presidenti dei gruppi, a determinare il numero dei membri di ciascuna commissione (art. 25, co. 4, RC Friuli V.G.). Ai sensi dell'art. 26 RC Trentino A.A., il Consiglio fissa il numero delle commissioni permanenti e il numero dei rispettivi componenti.

⁴² Ad es. art. 25, co. 5, RC Lombardia; art. 26, co. 3, RC Toscana; art. 15, co. 3, RC Umbria; art. 15, co. 4, RC Lazio; art. 20, co. 8, RC Basilicata; art. 29, co. 2, RC Sardegna; art. 62-ter, co. 2, RC Sicilia art. 29, co. 7, RC Calabria, ai sensi del quale le commissioni al rinnovo dell'Ufficio di Presidenza (ossia decorsi 30 mesi).

⁴³ Art. 26, co. 4, RC Lombardia; art. 16 RC Veneto; art. 7, co. 2, RC Emilia-R.; art. 26, co. 5, RC Liguria; art. 19, co. 3, RC Umbria; art. 20, co. 2, RC V. d'Aosta.

⁴⁴ Le ipotesi sono diverse. Ad esempio, ciascun consigliere è assegnato ad almeno 1 e a non più di 4 commissioni permanenti (art. 23 RC Piemonte); ogni consigliere è assegnato

monogruppo, così come altre soluzioni rese necessarie dal numero dei componenti del gruppo (ad esempio la possibilità che esso possa essere rappresentato anche con consiglieri appartenenti ad un altro gruppo) e particolari regole per il gruppo misto.

È generalmente previsto che il presidente del Consiglio non possa essere membro di una commissione, stante la (tendenziale) imparzialità che connota il suo ruolo e che sarebbe potenzialmente compromessa dalla sua partecipazione all'esame e alle votazioni in seno ad essa, così come il presidente della Giunta (pur essendo formalmente consigliere) e i consiglieri-assessori, in un quadro di separazione dei poteri tra legislativo e esecutivo. La dialettica tra Consiglio e Giunta è comunque garantita dalla possibilità per la commissione di convocare il presidente della Giunta o un assessore alla seduta della commissione, così come la possibilità per questi ultimi di chiedere di partecipare alle sedute delle commissioni.

Una volta costituite a inizio legislatura, le commissioni procedono secondo le modalità previste dal regolamento all'elezione del proprio presidente⁴⁵, che rappresenta la commissione, la convoca, la presiede, dirama l'ordine del giorno, nomina i commissari relatori dei progetti, regola il dibattito, provvede al buon andamento dei lavori, al tempo stesso partecipa alle discussioni e alle votazioni.

Le commissioni permanenti sono articolate in base a competenze per gruppi di materie affini, ambiti omogenei, settori organici⁴⁶. La commissione può dividersi al suo interno in gruppi di lavoro relativamente a determinate materie (cd. commissioni ristrette o sottocommissioni), ma la votazione finale è comunque riservata alla commissione in sede plenaria.

almeno a 1 e a non più di 3 commissioni (art. 28, co. 1, RC Abruzzo); ogni consigliere è assegnato a una sola commissione (art. 26, co. 4, RC Toscana; art. 19, co. 2, RC Marche).

⁴⁵ Ad es. art. 28 RC Lombardia, art. 22 RC Liguria; art. 8 RC Emilia-R., art. 28 RC Toscana; art. 20 RC Marche; art. 17 RC Umbria; art. 15 RC Lazio; art. 30 RC Abruzzo; art. 32 RC Campania. La commissione elegge anche un vicepresidente (o più) e il segretario.

⁴⁶ Cfr. art. 43, co. 1, ST. Veneto; art. 32, co. 1, ST. Lazio; art. 28 ST. Calabria.

In tutte le Regioni le commissioni consiliari svolgono la loro attività in sede referente, attraverso l'esame preventivo dei disegni di legge, nel caso anche di regolamento di competenza del Consiglio, su cui riferiscono poi in aula.

In alcune Regioni le commissioni operano anche in sede redigente, per cui al Consiglio è demandata solo la votazione finale sul testo esaminato e approvato dalla commissione, e deliberante, per cui tutte le fasi si esauriscono in commissione senza alcun passaggio in Consiglio; ove previste, sia la sede redigente che quella deliberante sono circondate da limiti e garanzie (su cui *amplius infra* par. 3).

Le commissioni hanno anche funzione consultiva, mediante l'emanazione di pareri nei casi previsti dallo statuto, dalle leggi e dal regolamento consiliare, nonché conoscitiva e di indagine, volta ad acquisire notizie, informazioni, documenti nelle materie di competenza, in una prospettiva strumentale rispetto all'esercizio delle proprie funzioni e della trattazione delle questioni loro sottoposte.

Le commissioni speciali sono generalmente previste dagli statuti e disciplinate quanto a modalità di funzionamento dai regolamenti. L'atto istitutivo ne indica l'oggetto (solitamente indagini conoscitive e/o esame di argomenti di particolare interesse ai fini dell'attività della Regione) e il termine, naturalmente nei limiti della legislatura, entro cui riferire in Consiglio. Ad esempio, nel 2011 in Piemonte con deliberazione consiliare è stata istituita la commissione speciale di indagine conoscitiva sui fatti concernenti la sanità piemontese, sugli appalti pubblici e sulla gestione delle gare d'appalto, con il compito di riferire al Consiglio regionale entro 6 mesi dall'insediamento (termine poi prorogato al 30.9.2013)⁴⁷.

Gli statuti istituiscono anche commissioni speciali permanenti, di cui il regolamento consiliare disciplina ampiamente la composizione, le modalità di costituzione, la durata in carica, le competenze, come la «commissione di controllo» sullo stato di attuazione delle politiche regionali

⁴⁷ DCR Piemonte n. 137-42722 del 8.11.2011.

in Toscana⁴⁸, la commissione «di vigilanza sul pluralismo dell'informazione» in Lazio⁴⁹, la «Commissione consultiva per le nomine» in Piemonte⁵⁰, la Commissione contro la 'Ndrangheta in Calabria⁵¹. Tuttavia, vi possono essere eccezioni a questo schema, come l'art. 41 ST. Emilia-R. che istituisce la «Commissione per le Pari Opportunità», ma rinvia alla legge regionale e non al regolamento consiliare la disciplina su composizione, poteri e modalità di funzionamento.

La commissione di inchiesta è un altro tipo di organo interno previsto dagli statuti e disciplinato dai regolamenti consiliari quanto a modalità di nomina, composizione e funzionamento. È ripreso l'analogo istituto di cui all'art. 82 Cost., ai sensi del quale ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse, nominando fra i propri membri una commissione, formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi, che *a*) procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria (esclusivamente quelli istruttori come interrogatori, acquisizioni di documenti, perquisizioni, sequestri e così via) e limitazioni (quali il segreto d'ufficio, di Stato, professionale, bancario ecc.) e *b*) conclude i propri lavori con la presentazione di una o più relazioni. Anche a livello regionale l'ambito sul quale si può disporre l'inchiesta è dai contorni

⁴⁸ Esprime pareri sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale entro 30 giorni dall'assegnazione, decorsi i quali il parere si intende emesso; se il parere è negativo, l'atto è dichiarato improcedibile, salvo l'organo che l'ha deliberato intenda confermarlo (art. 20 ST. Toscana, artt. 58-62 RC Toscana; cfr. la commissione «di vigilanza» di cui all'art. 25 ST. Abruzzo).

⁴⁹ La commissione rispecchia la composizione dei gruppi, è presieduta da un consigliere dell'opposizione, monitora e vigila sulle attività di informazione resa dal servizio radiotelevisivo pubblico regionale. Il regolamento consiliare disciplina anche le forme di collaborazione con le autorità indipendenti e gli organi tecnici di garanzia delle comunicazioni (es. Corecom), l'obbligo di riferire annualmente al Consiglio e di segnalare al presidente del Consiglio casi di inosservanza del pluralismo dell'informazione (artt. 32 e 34 ST. Lazio; art. 14-*quater* RC Lazio).

⁵⁰ È consultata su nomine e designazioni di competenza della Giunta o del Consiglio negli enti cui la Regione partecipa e verifica la rispondenza dei requisiti dei candidati rispetto alla normativa vigente. È presieduta dal presidente del Consiglio ed è formata da consiglieri di tutti i gruppi in relazione alla loro consistenza (art. 37 ST. e art. 16, co. 1, lett. c), e art. 21 RC Piemonte).

⁵¹ Art. 33 RC Calabria.

ampi e indefiniti, vertendo su materie o questioni di interesse regionale⁵². Ad ogni modo, i regolamenti impongono alla deliberazione istitutiva di individuare l'oggetto, i tempi e i limiti dell'inchiesta.

Le commissioni di inchiesta sono formate in modo da rappresentare proporzionalmente la consistenza numerica dei gruppi e sono generalmente presiedute da un consigliere di opposizione. Le sedute sono segrete e gli atti sono riservati fino alla conclusione dell'inchiesta, quando la commissione presenta la propria relazione (nel caso anche di minoranza).

La particolarità rispetto alle commissioni d'inchiesta parlamentari, almeno di quelle monocamerale istituite *ex art.* 82 Cost., è data dall'inopponibilità del segreto d'ufficio, per cui gli uffici della Regione, enti e aziende da essa dipendenti e gli altri soggetti e organi aditi hanno l'obbligo di fornire tutti i dati e le informazioni richieste⁵³. Tale scelta ripropone la questione, sorta in riferimento alle commissioni d'inchiesta bicamerale istituite con legge statale, relativa alla diversa ampiezza dei limiti rispetto a quelle monocamerale, dato che in alcuni casi il legislatore statale ha previsto l'inopponibilità di determinati segreti previsti dal c.p.p. (v. ad es. ll. nn. 597/1979 e 27/1981). Si potrebbe ritenere che, almeno sotto questo profilo, lo statuto non sia in armonia con la Costituzione, in particolare con il «necessario parallelismo» tra limitazioni in capo all'autorità giudiziaria e alle commissioni d'inchiesta ricavabile dall'art. 82, co. 2, della Costituzione⁵⁴.

Infine, sulla scorta del modello parlamentare, tra le articolazioni interne in seno al Consiglio vi sono anche le giunte delle elezioni (o

⁵² Un caso particolare è dato dall'art. 68, co. 3, RC Piemonte, ai sensi del quale il consigliere, accusato durante una discussione di fatti che ledono la sua onorabilità, può chiedere al presidente del Consiglio di nominare una commissione d'inchiesta, che indaghi e giudichi il fondamento dell'accusa.

⁵³ Ad es. art. 31, co. 1, lett. b), ST. Piemonte; art. 26, co. 7, ST. Liguria; art. 54 ST. Umbria; art. 24 ST. Abruzzo; art. 60, co. 7, RC Emilia-R.

⁵⁴ In questo senso S.M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2010, 219, le cui considerazioni possono essere estese alle commissioni regionali di inchiesta. In generale sui limiti dell'inchiesta e sul parallelismo tra poteri dell'autorità giudiziaria e della commissione d'inchiesta, v. F. MASTROPAOLO, *La disciplina dei segreti di stato e di ufficio e i suoi riflessi nel processo e nell'inchiesta parlamentare*, in Riv. it. sc. giur., 1971, 199 ss.

«commissione per la verifica dei poteri» in Sicilia) e per il regolamento, costituite a inizio legislatura⁵⁵.

La giunta delle elezioni procede alla verifica dei titoli di ammissione di ciascuno dei consiglieri eletti, iniziando dai propri componenti, e accerta se nei loro confronti sussistano le cause di ineleggibilità o incompatibilità previste dalla legge, anche sopravvenute⁵⁶. Entro un determinato termine, formula le relative proposte di convalida o, nel caso, di annullamento e decadenza (previo svolgimento di una serie di passaggi procedurali, quali la formale contestazione al consigliere, la possibilità per il consigliere di presentare controdeduzioni, la discussione davanti alla giunta, la decisione della stessa), su cui delibera il Consiglio. In alcune Regioni non è prevista la giunta delle elezioni, ma è l'Ufficio di Presidenza a svolgere le relative funzioni⁵⁷.

A prescindere che lo statuto o il regolamento dispongano o meno in questo senso, nei confronti della delibera consiliare è sempre ammesso ricorso al giudice competente, come ribadito più volte dalla Corte costituzionale (sentt. nn. 66/1964, 59/1968, 115/1972, 113/1993, 29/2003)⁵⁸ e come confermato dal legislatore statale in attuazione dell'art. 122, co. 1, Cost., secondo il quale il Consiglio è competente a decidere sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei propri componenti, «fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi» (art. 2,

⁵⁵ Così art. 7-*bis*, co. 1, RC Veneto; art. 9, co. 1, RC Emilia-R.; art. 32, co. 1, RC V. d'Aosta; non appena costituiti i gruppi (art. 16, co. 2, RC Friuli V.G.; art. 9, co. 1, RC Lazio), nella prima seduta successiva alla loro costituzione (art. 16, co. 1, lett. *b*, RC Piemonte) o all'elezione del presidente del Consiglio (art. 16, co. 1, RC Calabria; art. 15, co. 1, RC Basilicata; art. 9 RC Trentino A.A.), entro 45 giorni dall'insediamento del Consiglio (art. 13, co. 1, RC Lombardia).

⁵⁶ Art. 17 RC Piemonte; art. 4 RC Liguria; art. 7 RC Lombardia; art. 20 RC Toscana; art. 12 RC Veneto; art. 17 RC Calabria; art. 17 RC Abruzzo; art. 13 RC Campania; art. 17 RC Basilicata; art. 40 ss. RC Sicilia; art. 16 RC Sardegna; art. 17 Friuli V.G.

⁵⁷ Art. 4 RC Emilia-R.; art. 14 RC Marche; art. 7, co. 1, lett. *d*, RC Umbria; art. 10 RC Lazio; art. 1 RC Puglia.

⁵⁸ Per alcune osservazioni critiche alla sent. n. 29/2003, che ha ribadito l'orientamento risalente alla sent. n. 66/1964, F.S. CANTELLA, *Il difficile equilibrio tra potere giurisdizionale e assemblee legislative: appunti su un problema ancora aperto*, in *Giur. cost.*, 2003, 185 ss.; F. SACCO, *Consigli regionali e "verifica dei poteri" tra autonomia e sovranità. Note a margine della sentenza n. 29 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2004, 243 ss.

co. 1, lett. *d*), l. n. 165/2004). Manca infatti una disposizione costituzionale che, come per le Camere del Parlamento ai sensi dell'art. 66 Cost., attribuisca ai Consigli delle Regioni, incluse quelle speciali, il giudizio definitivo dei titoli di ammissione dei propri componenti e delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità.

Nella maggior parte dei Consigli regionali opera anche la giunta «per il regolamento», talvolta prevista già dallo statuto (che fissa anche i principi su composizione e competenze e rinvia al regolamento consiliare la disciplina di dettaglio quanto a modalità di costituzione e funzionamento)⁵⁹, in altri casi istituita dal regolamento assembleare⁶⁰; solo in Toscana, Marche e Puglia non vi è una giunta *ad hoc* per il regolamento e le funzioni generalmente ad essa attribuite spettano all'Ufficio di Presidenza⁶¹.

Tale organo propone al Consiglio le modifiche al regolamento consiliare, esamina le proposte di modifica presentate dai consiglieri, esprime pareri sulle questioni interpretative del regolamento sottoposte dal presidente dell'assemblea. Si registrano marginali eccezioni o peculiarità, come in Calabria, dove l'esame delle proposte di modifica del regolamento non è attribuito alla giunta, che esprime solo pareri su questioni interpretative del regolamento, ma alla commissione «Riforme e decentramento» (art. 16, co. 4, RC Calabria) o in Abruzzo, dove la giunta dirime anche i conflitti di competenza tra le commissioni (art. 15 RC Abruzzo).

La composizione varia da Regione a Regione: in alcuni casi ne fanno parte un certo numero consiglieri⁶², in modo da garantire la presenza di tutti

⁵⁹ Art. 35 ST. Piemonte; art. 25 ST. Lazio; art. 22 ST. Abruzzo; art. 26 ST. Calabria.

⁶⁰ Art. 19 RC Liguria, art. 13 RC Lombardia, art. 7-*bis* RC Veneto, art. 9 RC Emilia-R.; art. 12 RC Campania; art. 15 RC Basilicata; art. 39 RC Sicilia; art. 14 RC Sardegna; art. 32 RC V. d'Aosta; art. 16 RC Friuli V.G.; art. 9 RC Trentino A.A.

⁶¹ Art. 11 RC Toscana; artt. 10 e 133 RC Marche; art. 5, co. 1, *h*, RC Puglia.

⁶² I consiglieri sono nominati dal presidente del Consiglio (art. 16, co. 1, lett. *b*, RC Piemonte; art. 9, co. 2, RC Lazio; art. 15 RC Basilicata; art. 32, co. 1, RC V. d'Aosta) o dai capigruppo (art. 14, co. 1, RC Abruzzo; art. 16, co. 1, RC Calabria) ovvero eletti dal Consiglio (art. 7-*bis*, co. 2, RC Veneto). *Ex* art. 9 RC Trentino A.A., sono membri i presidenti dei gruppi.

i gruppi in proporzione alla loro consistenza numerica⁶³ ovvero da assicurare l'equilibrio tra maggioranza e opposizione⁶⁴; in altri casi è formato dai membri dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai presidenti dei gruppi non rappresentati in seno ad esso o da un consigliere per gruppo⁶⁵, il che si avvicina maggiormente a quelle Regioni in cui le funzioni solitamente demandate alla giunta sono attribuite all'Ufficio di Presidenza.

⁶³ I seggi nella giunta per il regolamento del Piemonte sono così attribuiti: 1 seggio per i gruppi fino a 5 consiglieri; 2 per quelli da 6 a 10; 3 per i gruppi da 11 a 15; 4 per quelli con oltre 15 consiglieri (art. 16, co. 1, *b*), RC Piemonte). In Lazio, l'organo è composto di 10 consiglieri, ma il presidente del Consiglio può integrare la composizione per una più adeguata rappresentatività (art. 9, co. 2, RC Lazio; soluzione simile ex art. 14 RC Sardegna). La giunta per il regolamento friulana è composta dal presidente del Consiglio e da un consigliere per gruppo, che dispone di tanti voti quanti sono i componenti del gruppo (art. 16 RC Friuli V.G.).

⁶⁴ V. art. 7-*bis* RC Veneto; art. 9, co. 2, RC Emilia-R.; art. 15, co. 1, RC Basilicata, dove l'organo è composto dal presidente del Consiglio, da 3 consiglieri della maggioranza e da 3 dell'opposizione eletti dal Consiglio.

⁶⁵ Cfr. art. 19, co. 1, RC Liguria e art. 13, co. 2, RC Lombardia.

4.2 Il funzionamento dei Consigli regionali

Le modalità di funzionamento del Consiglio regionale riguardano la convocazione, l'organizzazione e la documentazione dei lavori consiliari, la disciplina delle sedute, il numero legale, i tipi di maggioranza e la loro determinazione, i tipi e le modalità di votazione. In linea generale, si tratta di ambiti appena toccati dagli statuti e rimessi ai regolamenti consiliari.

Dopo le elezioni regionali il Consiglio tiene la prima seduta in un giorno determinato, entro un certo termine o in una forbice di tempo decorrente dalla proclamazione degli eletti⁶⁶.

I regolamenti disciplinano la Presidenza provvisoria, assunta dal consigliere più anziano di età i cui poteri, nelle more dell'elezione del presidente dell'assemblea, sono limitati alle funzioni connesse all'insediamento del Consiglio e agli adempimenti di inizio legislatura, tra cui l'elezione dell'Ufficio di Presidenza.

Il Consiglio regionale organizza i propri lavori secondo il metodo della programmazione che, come in Parlamento, si articola in tre documenti fondamentali: *a)* il programma, contenente l'elenco degli argomenti che il Consiglio intende esaminare, con indicazione dell'ordine di priorità e i periodi in cui se ne prevede l'iscrizione all'ordine del giorno; *b)* il calendario, che definisce le modalità e i tempi di applicazione del programma, in particolare gli argomenti, le sedute, i giorni destinati alla discussione e alla votazione, il tempo dedicato ai singoli argomenti e la ripartizione tra i gruppi; *c)* l'ordine del giorno, ossia l'elenco degli argomenti da discutere nella singola seduta, redatto in base al calendario.

Il programma può essere trimestrale e il calendario mensile (es. art. 23, co. 2, RC Lombardia) o bisettimanale (es. artt. 55-56 RC Campania), così come il programma può essere quadrimestrale e il calendario bimestrale (es. art. 13,

⁶⁶ Ad es. il primo giorno non festivo della terza settimana successiva alla proclamazione degli eletti (art. 47 RC Piemonte, che riprende l'art. 14 l. n. 62/1953), entro 10 giorni dalla proclamazione (art. 3, co. 1, RC Toscana), non prima di 10 e non oltre 15 giorni dalla proclamazione di tutti gli eletti (art. 2 RC Lombardia).

co. 1, RC Piemonte). Le scelte al riguardo sono le più varie e a volte tali aspetti non sono nemmeno definiti dal regolamento (es. art. 39 RC Abruzzo).

La programmazione dei lavori è definita in sede di Conferenza dei presidenti dei gruppi, di cui fanno parte il presidente del Consiglio e i presidenti dei gruppi (o i loro delegati), convocata periodicamente dal presidente del Consiglio a tal fine o comunque ogni qualvolta egli lo ritenga opportuno⁶⁷. Tutti i gruppi sono quindi coinvolti nell'organizzazione dei lavori, fase in cui tendenzialmente le forze di maggioranza operano come strumento complementare all'azione dell'esecutivo, mentre quelle di opposizione avanzano proposte alternative.

La Conferenza opera anche come canale di collegamento tra il Consiglio e la Giunta, dato che alle riunioni partecipano i membri di quest'ultima, specie per richiedere la calendarizzazione di determinati disegni di legge ritenuti prioritari, al fine di soddisfare gli obiettivi e l'attuazione del programma dell'esecutivo; nonché come organo di raccordo tra l'assemblea e le commissioni, dato che i presidenti delle stesse (o i consiglieri delegati) partecipano alla Conferenza, così da assicurare organicità e coordinamento dei lavori tra commissioni e aula⁶⁸. I membri della Giunta e delle commissioni non hanno diritto di voto in seno alla Conferenza, salvo eccezioni come in Abruzzo, dove il calendario è approvato con un complesso calcolo dei voti dalla Conferenza integrata dai

⁶⁷ La Conferenza è convocata anche su richiesta motivata della Giunta o del suo presidente o del presidente di gruppo (cfr. art. 13 Reg. Camera; art. 22 RC Lombardia; art. 14 RC Liguria; art. 8 RC Lazio; art. 15, co. 2, RC Calabria; art. 8 RC Puglia; art. 22 RC Sardegna). In Veneto, la richiesta è presentata da almeno 3 capigruppo (art. 8, co. 2, RC Veneto). In alcune Regioni, la Conferenza può essere convocata anche per determinazione dell'Ufficio di Presidenza (art. 22, co. 2, RC Marche; art. 17, co. 5, RC V. d'Aosta). La Conferenza deve comunque essere convocata almeno una volta al mese (art. 12 RC Piemonte) o nei 10 giorni che precedono ogni sessione ordinaria del Consiglio (art. 8, co. 4, RC Puglia). Il regolamento umbro enumera i casi in cui la Conferenza deve essere convocata dal presidente del Consiglio (art. 12, co. 1, RC Umbria).

⁶⁸ Cfr. art. 12 RC Piemonte; art. 52, co. 3, ST. Umbria; art. 22, co. 3, RC Marche; art. 8, co. 1 e 2, RC Lazio; art. 8, co. 1 e 2, RC Puglia; art. 17 RC V. d'Aosta; art. 15, co. 3 e 4, RC Friuli V.G.; art. 12bis, co. 2, RC Sicilia; art. 39 RC Abruzzo, art. 48 RC Basilicata; art. 22 RC Lombardia; art. 8, co. 3, RC Veneto; art. 12, co. 3, RC Umbria.

membri dell'Ufficio di Presidenza e dai presidenti delle commissioni permanenti (artt. 26, co. 4, e 39, co. 7, RC Abruzzo).

Le modalità di approvazione in seno alla Conferenza variano da Regione a Regione: in alcuni casi si richiede l'unanimità (art. 55 RC Campania; art. 23 RC Marche; art. 48 RC Basilicata), in altri il consenso dei presidenti che rappresentano complessivamente almeno i quattro quinti dei componenti del Consiglio (es. art. 23, co. 6, RC Lombardia; art. 8-bis, co. 7, RC Veneto) o i tre quarti (es. art. 20, co. 5, RC Lazio, art. 16, co. 5, RC Emilia-R.; art. 39 RC Abruzzo) o i due terzi (es. art. 43 RC Friuli-Venezia Giulia). L'adozione del principio dell'unanimità o di alti *quorum* rappresenta una maggiore garanzia per le minoranze consiliari, ma per evitare forme di ostruzionismo e lo stallo dei lavori, in caso di mancato accordo la programmazione è predisposta dal presidente del Consiglio (o dall'Ufficio di Presidenza *ex* art. 16, co. 5, RC Emilia-R.), nel rispetto della riserva dei tempi e degli argomenti previsti a favore dei gruppi di opposizione, talvolta sottoposta all'approvazione dell'assemblea⁶⁹.

In alcune Regioni la Conferenza ha solo un ruolo consultivo, dato che la programmazione è definita, nei limiti del regolamento, dal presidente del Consiglio «sulla base del parere espresso» o «sentita» la Conferenza⁷⁰.

I regolamenti generalmente prevedono delle riserve a favore dei gruppi di opposizione, relativamente agli argomenti o ai provvedimenti da inserire e/o al tempo complessivamente ad essi dedicato nel periodo considerato dal programma, della cui rilevanza si può dubitare considerando lo scarso rendimento di analoghe disposizioni a livello statale. Ad esempio, in alcune Regioni un quinto dei provvedimenti inseriti nel calendario è riservato a quelli proposti dai gruppi di opposizione⁷¹.

Si deve poi considerare come l'esame del disegno di legge finanziaria, degli atti ad essa collegati e di bilancio (lo stesso vale anche per

⁶⁹ Cfr. art. 55 RC Campania, art. 23 RC Marche.

⁷⁰ Rispettivamente art. 80, co. 3, RC Toscana, art. 13, co.2, RC Piemonte.

⁷¹ Così ad es. art. 13, co. 3, RC Piemonte; art. 23, co. 5 RC Lombardia. Almeno un quarto *ex* art. 44, co. 1, RC Umbria. Cfr. art. 16, co. 5, RC Emilia-R.

la legge comunitaria) ha luogo nell'ambito di un'apposita sessione, in cui ogni fase in commissione e in aula ha una durata determinata così da assicurare la conclusione dell'*iter* entro un certo termine legato alla scadenza dell'esercizio finanziario annuale⁷². In altri termini, si tratta di provvedimenti che devono essere necessariamente inseriti nel calendario.

Il Consiglio regionale si riunisce in via ordinaria, secondo il calendario dei lavori, su convocazione del suo presidente con l'invio dell'ordine del giorno a tutti i consiglieri con un certo anticipo rispetto alla data prevista per la seduta, affinché essi siano informati sugli argomenti oggetto di discussione e/o votazione⁷³. Si riunisce altresì in via straordinaria su richiesta motivata del presidente della Giunta, di un certo numero o frazione di consiglieri, più o meno favorevoli alle minoranze⁷⁴, ovvero su disposizione del presidente del Consiglio in casi di particolare necessità e urgenza con l'indicazione degli oggetti in discussione⁷⁵. In Toscana, il Consiglio è convocato anche in seduta speciale, per la discussione di un unico argomento di particolare rilievo, e solenne per eventi a carattere istituzionale, il cui ordine del giorno non prevede l'adozione di atti deliberativi (artt. 75-76 RC Toscana). Le sedute convocate in via

⁷² Cfr. ad es. art. 35 RC Piemonte e art. 36 RC Liguria.

⁷³ Il Consiglio regionale si riunisce nella propria sede, ma può riunirsi anche in altra sede con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza adottata all'unanimità o del Consiglio a maggioranza assoluta, come in Liguria in caso di specifico interesse di comunità locali (art. 45 RC Liguria). Cfr. art. 51, co. 4, RC Piemonte; art. 56, co. 1, RC Lombardia; art. 62 RC Emilia-R.; art. 63 RC Campania. I regolamenti disciplinano altresì l'orario delle sedute (v. art. 55 RC Lombardia; art. 64 RC Emilia-R.; art. 31, co. 4, RC Veneto; art. 31 RC Marche).

⁷⁴ Un quarto dei consiglieri (art. 22, co. 2, ST. Liguria); un quinto dei consiglieri (art. 50, co. 1, RC Piemonte; art. 46, co. 1, RC Umbria; art. 61, co. 2, RC Campania); un decimo dei consiglieri (art. 63, co. 3, RC Emilia-R.); 10 consiglieri (art. 54, co. 2, RC Lombardia). In Toscana, oltre al presidente della Giunta e un quinto dei consiglieri, il Consiglio è convocato d'urgenza su richiesta dei presidenti di almeno 3 gruppi cui aderiscono nel complesso non meno di un quinto dei consiglieri (art. 74, co. 1, lett. a) RC Toscana). In Piemonte nel 2012 si sono tenute 10 sedute straordinarie in cui si è discusso ad es. delle problematiche connesse al finanziamento del Trasporto Pubblico locale (14.2.2012), delle linee ferroviarie piemontesi (19.6.2012), della situazione dei conti della Regione (6.11.2012).

⁷⁵ Eventuali irregolarità nella convocazione dei consiglieri o la violazione dell'ordine del giorno costituiscono violazione dello *ius ad officii* e consentono l'impugnazione degli atti consiliari da parte dei membri del Consiglio dinanzi al giudice, secondo M. AIROLDI, *I regolamenti delle assemblee legislative*, Torino, Giappichelli, 2012, 267. In giurisprudenza, TAR Liguria, sez. II, 15 febbraio 2007, n. 231, in Foro Amm. TAR, 2007, 487.

straordinaria, o comunque le sedute diverse rispetto a quelle convocate in via ordinaria, sono aggiuntive rispetto a quelle previste nel calendario.

La seduta è aperta dal presidente del Consiglio e inizia con l'approvazione del processo verbale della seduta precedente. Successivamente, il presidente del Consiglio procede alle necessarie comunicazioni preliminari (es. nominativi dei consiglieri in congedo, progetti di legge depositati presso la Presidenza, assegnazione alle commissioni, impugnazioni della Giunta nei confronti di leggi e regolamenti dello Stato e leggi di altre Regioni, impugnazioni del Governo avverso leggi regionali, decisioni della Corte Costituzionale in ordine alle leggi della Regione) e informa i consiglieri in merito a ogni argomento o documento di interesse dell'assemblea. Possono seguire comunicazioni effettuate dal presidente della Giunta o da un assessore, sulle quali può essere richiesta l'apertura di una discussione. Si consideri che alla Giunta sono riservati dei posti in aula, ma gli assessori non consiglieri non hanno diritto di voto, non possono far parte delle commissioni e la loro presenza non è computata per la determinazione del numero legale.

Il presidente del Consiglio dà lettura dell'ordine del giorno, che si intende approvato se non è richiesta modifica. Infatti, nei casi ed entro i limiti previsti dal regolamento, solitamente in apertura della seduta, l'ordine del giorno può essere modificato con l'iscrizione di nuovi punti o l'inversione dei punti prefissati⁷⁶. Si tratta di un passaggio importante, in quanto l'assemblea non può discutere né deliberare su argomenti che non siano messi all'ordine del giorno.

Per quanto riguarda la discussione, alcuni regolamenti individuano la durata dei dibattiti e degli interventi, in altri è la Conferenza dei presidenti dei gruppi a definirli. I consiglieri che intendono parlare devono iscriversi presso la Presidenza del Consiglio e possono intervenire nel dibattito solo dopo aver ottenuto la parola dal presidente, secondo l'ordine di iscrizione o

⁷⁶ Cfr. ad es. art. 58 RC Piemonte e art. 44 RC Liguria.

secondo l'ordine disposto dal presidente per favorire un confronto migliore tra le diverse posizioni, ad esempio alternando per quanto possibile gli oratori di gruppi diversi o alternando i favorevoli ai contrari. La Giunta regionale ha solitamente diritto alla parola ogni volta che lo richieda, ma mai dopo le dichiarazioni di voto che precedono una votazione.

Se al suo turno il consigliere è assente dall'aula si intende abbia rinunciato a parlare. Il presidente può togliere la parola all'oratore che continui a discostarsi dall'argomento in discussione, faccia trascorrere il tempo assegnato senza svolgere alcun intervento o abbia esaurito il tempo a disposizione. Nessuno può parlare più di una volta nella discussione di uno stesso argomento, salvo per richiamo al regolamento o all'ordine del giorno, dichiarazione di voto (possibilità di fornire all'aula la spiegazione relativa a quello che sarà il proprio voto), fatto personale (quando un consigliere è censurato nella propria condotta o si vede attribuiti fatti non veri o dichiarazioni contrarie a quelle espresse), questione pregiudiziale (un determinato argomento non deve essere discusso es. di legittimità costituzionale o statutaria), questione sospensiva (la discussione su un dato argomento deve essere rinviata). Tali questioni hanno carattere incidentale, per cui la discussione non può proseguire se il Consiglio non ha previamente deliberato sulle stesse.

In ordine alla votazione, il Consiglio delibera validamente con la presenza in aula della maggioranza dei componenti (cd. numero legale)⁷⁷. I regolamenti consiliari, come quelli parlamentari, stabiliscono il principio della presunzione del numero legale, per cui il presidente del Consiglio non è obbligato a verificarne la sussistenza prima dell'inizio o nel corso dei lavori. Tuttavia la verifica del numero legale può essere richiesta prima di

⁷⁷ Ad es. art. 50, co. 3, ST. Veneto; art. 27, co. 5, ST. Emilia-R.; art. 26, co. 1, ST. Toscana; art. 51, co. 1, ST. Umbria; art. 20, co. 4, ST. Marche; art. 19, co. 2, ST. Abruzzo; art. 39, co. 4, ST. Campania; art. 21 ST. V. d'Aosta; art. 43, co. 1, ST. Piemonte; art. 23 ST. Liguria; art. 58, co. 1, RC Lombardia; art. 27, co. 3, RC Lazio.

procedere a una votazione⁷⁸ ovvero è disposta d'ufficio dal presidente del Consiglio quando l'assemblea stia per procedere alla votazione di determinati atti, come quelli che richiedono l'approvazione con una maggioranza speciale⁷⁹.

Il calcolo del numero legale varia da Regione a Regione a causa del diverso computo dei consiglieri che non possono partecipare alla seduta per determinate ragioni, tra cui motivi di salute, cause dipendenti dal proprio ufficio di membro della Giunta, assolvimento a incarichi affidati dal Consiglio o dalle commissioni (cd. consiglieri in congedo)⁸⁰.

La seduta è sospesa nel caso in cui sia accertata la mancanza del numero legale, mentre è sciolta, con rinvio del dibattito sull'oggetto in esame, dopo una serie di verifiche consecutive dall'esito negativo⁸¹.

Le maggioranze necessarie per deliberare sono di diverso tipo: semplice (metà più uno dei presenti), assoluta (metà più uno dei componenti), qualificata (ogni maggioranza superiore a quella assoluta, ad esempio dei due terzi dei componenti). Generalmente è richiesta la maggioranza dei presenti, salvo la Costituzione, lo statuto, il regolamento consiliare o la legge ne prescriba una diversa. Basti pensare all'art. 123, co.

⁷⁸ Da ogni consigliere (art. 65, co. 3, RC Emilia-R.; art. 42, co. 4, RC Marche; art. 34, co. 1, RC Puglia; art. 40, co. 2, RC V. d'Aosta), da almeno 3 consiglieri (art. 59 RC Lombardia; art. 59, co. 2, RC Piemonte; art. 34, co. 2, RC Lazio), da almeno 5 consiglieri (art. 130 RC Abruzzo; art. 85, co. 1, RC Sicilia; art. 58 RC Friuli V.G.; art. 71, co. 1, RC Campania, anche 2 presidenti di gruppo); su richiesta di un presidente di gruppo, del portavoce dell'opposizione o della Giunta (art. 108 RC Toscana). Il presidente del Consiglio non procede alla verifica del numero legale se ne ritiene evidente l'esistenza (ad es. art. 65, co. 4, RC Emilia-R.).

⁷⁹ Art. 108 RC Toscana; cfr. art. 42, co. 5, RC Marche.

⁸⁰ Cfr. ad es. art. 59 RC Piemonte, art. 61 RC Liguria (i consiglieri in congedo, entro il limite di un quinto dei componenti del Consiglio, non sono computati per determinare il numero legale); art. 58 RC Lombardia (i consiglieri in congedo non sono computati sino al massimo di dieci); art. 34, co. 5, RC Lazio (i consiglieri impegnati per incarico fuori sede avuto dal Consiglio sono computati come presenti per fissare il numero legale).

⁸¹ Ad es. art. 59, co. 5, RC Piemonte; art. 61, co. 5, RC Liguria; art. 43 RC Marche; art. 35 RC Lazio; art. 71, co. 3, RC Campania; art. 34 RC Puglia; art. 60 RC Lombardia; art. 65, co. 6, RC Emilia-R.; art. 109, co. 2, RC Toscana; art. 50 RC Umbria; art. 70 RC Trentino A.A. In alcune sedute, come quelle dedicate alle interrogazioni a risposta immediata, non è richiesto il numero legale (art. 118, co. 7, RC Liguria; art. 91 RC Umbria; art. 129 RC Campania; art. 57, co. 6, RC Puglia). Sulle interrogazioni a risposta immediata v. *infra* par. 4.4.

2, Cost., ai sensi del quale lo statuto è approvato con doppia deliberazione a maggioranza assoluta, o a quelle disposizioni statutarie che impongono la maggioranza assoluta o qualificata per l'approvazione di determinate leggi, come quella elettorale, o per l'elezione dell'Ufficio di Presidenza.

Anche le modalità per la determinazione dei consiglieri «presenti» non sono univoche, ricalcando sotto tale profilo le differenze emerse tra le due Camere del Parlamento nel computo degli astenuti.

Si ricorda che ai sensi dell'art. 64, co. 3, Cost. le deliberazioni di ciascuna Camera, così come del Parlamento in seduta comune, non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo la Costituzione preveda una maggioranza diversa. Tuttavia, alla Camera dei deputati gli astenuti non sono computati tra i presenti, essendo considerati tali solo coloro che esprimono voto favorevole o contrario (art. 48, co. 2, Reg. Cam.), mentre al Senato gli astenuti sono computati tra i partecipanti alla votazione (art. 107, co. 1, Reg. Sen.). Il Giudice costituzionale, chiamato a sindacare una legge approvata dalla Camera a maggioranza non già dei presenti come prescritto dall'art. 64, co. 3, Cost., ma dei votanti *ex art. 48 reg. Cam.*, considerò la disposizione regolamentare una forma di attuazione non illegittima della Costituzione, facendo valere l'interpretazione data dalla Camera al termine «presenti» e il «margine» piuttosto ampio lasciato ai regolamenti (sent. n. 78/1984)⁸².

In alcune Regioni è stato ripreso il modello della Camera, in base al quale si considerano solo i voti favorevoli e contrari, non anche gli astenuti; così è ad esempio in Lazio, dove ai fini del calcolo della maggioranza dei presenti «sono computati i voti favorevoli e contrari», mentre degli astenuti è solo tenuto nota (art. 36, co. 2 e 3, RC Lazio), o in Friuli-Venezia Giulia,

⁸² In Giur. cost., 1984, I, 1, 456 ss.; per i commenti alla sentenza, S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in Giur. cost., 1984, 1208 ss.; G. FLORIDIA, *La validità delle deliberazioni legislative tra «ontologia» dell'astensione e disciplina costituzionale*, in Giur. cost., 1984, 1798 ss.; M. RAVERAIRA, *Le norme dei regolamenti parlamentari come «oggetto» e come «parametro» nel giudizio di legittimità costituzionale*, in Giur. cost., 1984, 1849 ss.; sulla giurisprudenza costituzionale in tema di regolamenti parlamentari, *supra* par. 1.3.

il cui regolamento consiliare afferma che «non si tiene conto dei voti di astensione» (art. 57, co. 2)⁸³. In altri casi, al pari del Senato, rientrano nel computo quanti partecipano alla votazione, astenuti compresi (es. art. 58, co. 2, RC Lombardia)⁸⁴, quindi i consiglieri che intendono astenersi devono allontanarsi fisicamente dall'aula se non vogliono essere computati al fine della determinazione della maggioranza.

Le votazioni possono essere effettuate a scrutinio palese o segreto. Vigè il principio generale secondo cui l'assemblea vota a scrutinio palese, ad eccezione dei casi in cui il voto segreto sia previsto dal regolamento (ad es. per nomine e questioni riguardanti persone)⁸⁵, ovvero sia deliberato dal Consiglio su richiesta di una frazione (ad es. un sesto dei componenti *ex* art. 74, co. 2, RC Piemonte), di un certo numero di consiglieri (ad es. almeno 5 *ex* art. 79, co. 1, RC Lombardia) o di un capogruppo (ad es. art. 63, co. 1, RC Liguria).

Non è possibile ricorrere al voto segreto quando siano oggetto di votazione determinati atti o argomenti, quali la legge statutaria, il regolamento consiliare, la legge finanziaria, il bilancio di previsione e il conto consuntivo, il trattamento economico dei consiglieri, il finanziamento dei gruppi consiliari, le leggi relative all'istituzione di tributi e imposte regionali. La *ratio* di tale limite, la cui estensione varia da Regione a Regione, è garantire la trasparenza nelle decisioni che riguardano l'assetto istituzionale, come nel caso della legge statutaria, o l'impiego delle risorse, come nel caso della legge finanziaria.

Le votazioni a scrutinio palese sono effettuate per alzata di mano, appello nominale o procedimento elettronico. Si procede con appello nominale quando espressamente previsto dal regolamento o su richiesta dei consiglieri prima dell'inizio della votazione ed è evidente come esso rappresenti un potente strumento di controllo da parte del gruppo rispetto

⁸³ Si vedano anche, tra gli altri, art. 44 RC Marche; art. 54, RC Puglia.

⁸⁴ Si vedano anche, tra gli altri, art. 59 RC Piemonte; art. 107, co. 2 e 3, RC Toscana.

⁸⁵ Cfr. ad es. art. 113, co. 3, RC Toscana; art. 74, co. 2, RC Piemonte; art. 79, co. 2, RC Lombardia; art. 80, co. 1, RC Emilia-R.; art. 45, co. 2, RC Marche; art. 62, co. 6, RC Umbria.

alle indicazioni di voto fornite ai propri appartenenti⁸⁶. Le votazioni a scrutinio segreto sono effettuate mediante deposito di scheda nell'urna o con procedimento elettronico⁸⁷, come in Puglia dove il metodo della scheda è usato per le votazioni riguardanti persone, mentre il sistema elettronico è utilizzato nelle altre ipotesi di scrutinio segreto (art. 52 RC Puglia). In generale, il procedimento elettronico è senz'altro preferibile sotto il profilo della celerità delle operazioni di voto e della verifica dei risultati.

L'esito delle votazioni è proclamato dal presidente del Consiglio, che in determinati casi comunica anche il risultato numerico.

Esauriti i punti all'ordine del giorno, il presidente chiude la seduta e comunica il giorno e l'ora della seduta successiva, qualora sia stata già fissata. Il mantenimento dell'ordine nell'arco dell'intera seduta spetta al presidente del Consiglio che, coadiuvato dai segretari, richiama all'ordine i consiglieri che non tengano un comportamento atto a garantire il corretto svolgimento dei lavori, potendo escluderli dall'aula dopo uno o più richiami; sospende la seduta in caso di tumulto in aula e, se esso persiste, toglie la seduta; esercita i poteri di polizia, ordinando nel caso l'intervento in aula della forza pubblica una volta sospesa o tolta la seduta.

Le sedute del Consiglio sono pubbliche, salvo i casi previsti dal regolamento⁸⁸. Infatti su proposta motivata del presidente del Consiglio, della Giunta o di una minoranza consiliare⁸⁹, il Consiglio può deliberare,

⁸⁶ Ad es. di almeno 3 consiglieri o un capogruppo (art. 74 RC Piemonte), 5 consiglieri (art. 78, co. 2, RC Lombardia), due quinti dei consiglieri (art. 116, co. 2, RC Toscana).

⁸⁷ Cfr. art. 76 RC Piemonte; art. 79, co. 3, RC Lombardia; art. 65, co. 4, RC Veneto; art. 82 RC Emilia-R., art. 117 RC Toscana; artt. 45 e 45-bis RC Marche; art. 37, co. 4, RC Lazio.

⁸⁸ Art. 43 ST. Piemonte; art. 21, co. 4, ST. Lombardia; art. 22, co. 3, ST. Liguria; art. 50, co. 1, ST. Veneto; art. 27, co. 2, ST. Emilia-R.; art. 27 ST. Toscana; art. 51, co. 3, ST. Umbria; art. 20, co. 3, ST. Marche; art. 27, co. 2, ST. Lazio; art. 19, co. 1, ST. Abruzzo; art. 39, co. 3, ST. Campania; art. 14 ST. Basilicata; art. 19, co. 2, ST. Molise; art. 35, co. 1, ST. Puglia; art. 25, co. 3, ST. Calabria; art. 22, co. 2, ST. V. d'Aosta; art. 22 ST. Friuli V.G.; art. 22 ST. Sardegna. Gli statuti di Trentino A.A. e Sicilia nulla dispongono sulla pubblicità delle sedute consiliari.

⁸⁹ 1 consigliere (art. 66, co. 2, RC Emilia-R.; art. 54, co. 2, RC Basilicata); almeno 3 consiglieri (art. 33, RC Marche; art. 48, co. 2, RC Lazio); almeno 5 (art. 39, co. 1, RC Trentino A.A.); almeno 6 (art. 32 RC Molise); almeno 10 (art. 52 RC Piemonte; art. 28, co. 2, RC Puglia; art. 76 RC Sicilia, così come ai sensi dell'art. 57, co. 2, RC Lombardia e art. 32, co. 2, RC Veneto, che però non contemplano la richiesta da parte della Giunta), almeno

talvolta a maggioranza assoluta (art. 51 ST. Umbria) o qualificata (art. 71 RC Liguria), di riunirsi in seduta segreta per la «trattazione di particolari argomenti»⁹⁰ o per «ragioni di riservatezza»⁹¹. Il principio della pubblicità delle sedute, volto a soddisfare l'esigenza di informazione e di controllo del corpo elettorale sull'attività del Consiglio e degli eletti, è attuato generalmente con l'ammissione in aula del pubblico e della stampa in settori riservati e con la trasmissione diretta delle sedute⁹².

Di ogni seduta del Consiglio è redatto il processo verbale, contenente l'indicazione degli atti, delle proposte e delle deliberazioni della seduta, l'oggetto delle discussioni, i partecipanti e l'esito delle votazioni. Il processo verbale è sottoscritto dal presidente del Consiglio, trasmesso ai consiglieri e ai membri della Giunta e distribuito all'inizio della seduta successiva ai fini della sua approvazione. Delle sedute è redatto anche un resoconto, che riproduce fedelmente gli interventi dei consiglieri e le fasi procedurali in cui si è articolata la seduta. I verbali, i resoconti e gli atti consiliari sono pubblicati sul sito web della Regione e/o in appositi bollettini e i cittadini possono comunque richiedere copia degli atti al Consiglio secondo le modalità previste dalle disposizioni vigenti in materia.

12 (art. 70, co. 2, RC Sardegna); un decimo (art. 43 RC Calabria); un quinto dei consiglieri (art. 85, co. 2, RC Toscana; art. 54 RC Umbria; art. 46 RC Abruzzo); un quarto (art. 71, co. 3, RC Liguria, che non prevede la richiesta da parte della Giunta e del presidente del Consiglio). L'art. 134, co. 5, RC Campania prevede la proposta del presidente del Consiglio, di un quinto dei consiglieri, di 2 presidenti di gruppo.

⁹⁰ Art. 57, co. 2, RC Lombardia; art. 134, co. 5, RC Campania.

⁹¹ Art. 46 RC Abruzzo; art. 54, co. 3, RC Basilicata.

⁹² Il pubblico assiste alle sedute secondo le modalità stabilite dal regolamento o disposte dall'Ufficio di Presidenza. Generalmente le persone devono astenersi da segni o manifestazioni che possano turbare il regolare svolgimento dei lavori, pena l'allontanamento. La seduta pubblica non va confusa con la seduta «aperta» alla quale partecipano, in particolari circostanze e con diritto di parola, i rappresentanti degli enti locali, dei sindacati, delle organizzazioni di categoria e delle formazioni sociali (ad es. art. 53 RC Piemonte).

4.3 La funzione legislativa

Ai sensi dell'art. 121, co. 2, Cost., il Consiglio «esercita le potestà legislative attribuite alla Regione» e l'art. 123, co. 1, riserva allo statuto la disciplina dell'iniziativa e della pubblicazione delle leggi, ossia le fasi di apertura e di chiusura del procedimento legislativo. Dunque non vi è dubbio che allo statuto spetti disciplinare i passaggi intermedi tra questi due estremi, quanto meno con riferimento ai profili apicali, considerando inoltre che ad avviso della Corte costituzionale il procedimento legislativo è ricompreso anche nella materia statutaria «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» (sent. n. 12/2006).

Il procedimento legislativo regionale è costituito da una sequenza di atti volta alla formazione della legge formale, che riprende le fasi tipiche in cui esso si articola a livello statale, ognuna delle quali è presupposto di quella successiva. Gli statuti individuano i principi fondamentali e le disposizioni inderogabili del procedimento legislativo, in alcuni casi «appena abbozzato»⁹³, e rinviano al regolamento consiliare la disciplina di dettaglio.

L'*iter* inizia con la presentazione al Consiglio regionale, o meglio con il deposito alla Presidenza, di proposte o progetti (se l'iniziativa è della Giunta) di legge, anche se l'uso dei termini negli statuti e nei regolamenti non è tassativo.

Generalmente i titolari del potere di iniziativa sono la Giunta regionale, i consiglieri, i consigli comunali e provinciali, un determinato numero di elettori e, in alcuni statuti, anche il CAL, le formazioni sociali e gli organi rappresentativi dell'economia e del lavoro, anche se finora si è trattato di novità prive di rilievo. In determinati casi l'iniziativa è riservata alla Giunta, come per le leggi di bilancio e gli atti collegati⁹⁴.

⁹³ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 216.

⁹⁴ *Ex pluribus*, art. 56, co. 2, lett. a), ST. Piemonte, art. 23, co. 3, ST. Toscana, art. 68 ST. Emilia-R., art. 58, co. 4, ST. Lazio, art. 75 ST. Puglia. Addirittura in Lombardia, il potere di iniziativa appartiene al presidente della Giunta, al quale è riservata anche la presentazione dei *progetti* di legge comunitaria e delle *proposte* di legge di riordino normativo (artt. 25, co. 3, 34, co. 1, 39, co. 3, 40, co. 1, ST. Lombardia), in un'ottica di ulteriore rafforzamento del

La maggior parte dei disegni di legge è di iniziativa giuntale, oggi ancor più di ieri alla luce della forma di governo regionale caratterizzata dal notevole rafforzamento dell'organo esecutivo, e la percentuale di successo dell'iniziativa di soggetti diversi dalla Giunta o dai consiglieri è prossima allo zero⁹⁵, il che non sorprende se si considera la «diffidenza» nei confronti di strumenti estranei ai tradizionali circuiti della rappresentanza⁹⁶, nonché i forti limiti di cui è circondato l'esercizio dell'iniziativa popolare⁹⁷. Ad esempio in Piemonte nella IX Legislatura, circa tre quarti delle leggi approvate è stata di iniziativa della Giunta regionale, mentre la restante parte di iniziativa dei consiglieri.

I regolamenti prevedono che il disegno di legge, sottoscritto dal proponente (dal primo firmatario in caso di più proponenti, dal presidente della Giunta se l'iniziativa è giuntale, dai sindaci se l'iniziativa è dei comuni e così via), sia redatto in articoli e sia accompagnato da una relazione volta a illustrare l'oggetto e le finalità del provvedimento, da una relazione tecnico-finanziaria sulla quantificazione degli oneri recati e sulle coperture in caso di nuove o maggiori spese ovvero minori entrate, talvolta anche da una relazione sull'analisi tecnico-normativa del testo⁹⁸. Da sottolineare come in Toscana sia la legge regionale sulla qualità della normazione (l.r. n. 55/2008) a indicare i documenti di cui i disegni di legge, composti da un preambolo e da uno o più articoli dal contenuto omogeneo, siano corredati, mentre il regolamento consiliare contiene in un apposito capo le disposizioni di attuazione della legge stessa (art. 140 ss. RC Toscana).

suo ruolo e in linea con la «vocazione presidenzialistica che ... anima» lo statuto lombardo (così G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, cit., 119).

⁹⁵ Come rilevavano già in passato P. CARETTI, *Presentazione*, in id. (cur.), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1996, 2; nello stesso volume, V. MONTANO, *L'iniziativa legislativa dei soggetti diversi dalla Giunta*, 12 ss.

⁹⁶ Così G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (cur.), *op. cit.*, 120-121.

⁹⁷ Cfr. artt. 39 e 48 ST. Calabria, artt. 66 e 68 ST. Liguria, art. 30 ST. Marche, art. 35 ST. Umbria, artt. 37 ST. Lazio, art. 74 ST. Toscana; art. 34, co. 1, ST. Lombardia; artt. 12 e 53 ST. Campania.

⁹⁸ Si veda art. 44, co. 2, ST. Lombardia, che rinvia alla legge regionale il compito di stabilire i casi in cui il testo normativo sia accompagnato da una relazione tecnico-normativa.

Oltre ai limiti formali sono generalmente previsti limiti temporali in ordine alla presentazione di un progetto che riproduca il contenuto di un altro progetto precedentemente respinto (6 mesi dalla data di reiezione)⁹⁹, in un'ottica di economicità dei lavori volta a evitare che l'assemblea torni su un oggetto già esaminato e respinto, se non dopo un arco di tempo tale da far ritenere che la volontà delle forze politiche possa essere cambiata.

Il presidente del Consiglio compie i controlli sui requisiti formali dell'atto e, in caso di esito negativo, ad esempio per mancanza della relazione illustrativa, ne dichiara l'improcedibilità, anche se alcuni regolamenti parlano di irricevibilità o inammissibilità¹⁰⁰. In Toscana, il presidente dichiara l'improcedibilità anche dei disegni di legge che non osservano le norme sulla qualità della legislazione, effettuando così una valutazione tecnica sul testo (art. 119, co. 4, RC Toscana).

L'iniziativa legislativa non crea alcun obbligo di deliberare in capo al Consiglio, in quanto l'inserimento del progetto di legge nel programma e nel calendario dei lavori ovvero il suo «insabbiamento» dipendono dalla valutazione effettuata in seno alla Conferenza dei capigruppo (salvo per determinati disegni di legge come quello di bilancio). Al tempo stesso, alcuni regolamenti prevedono espressamente che l'atto possa essere ritirato dal proponente nel corso dell'*iter*¹⁰¹.

⁹⁹ Come previsto anche dai regolamenti parlamentari (art. 72, co. 2, Reg. Cam. e art. 76 Reg. Sen.; art. 81, co. 3, RC Lombardia; art. 56 RC Lazio; art. 121 RC Toscana; art. 63 RC Abruzzo, art. 65 RC Umbria); 4 mesi dalla data di reiezione *ex art.* 81, co. 1, RC Liguria. La reiezione non va confusa con la decadenza del progetto di legge alla fine della legislatura (cfr. art. 92 RC Piemonte, art. 82 RC Liguria, art. 102 RC Campania).

¹⁰⁰ In Toscana la proposta di legge priva dei documenti richiesti è *improcedibile*, previo invito del presidente del Consiglio al proponente a completare la documentazione entro un certo termine (art. 119, co. 4, RC Toscana). In Lombardia i progetti mancanti di loro parti e della relazione illustrativa sono *irricevibili* (art. 81 RC Lombardia). In Abruzzo si parla di irricevibilità se manca la relazione illustrativa, improcedibilità se manca la relazione tecnico-finanziaria, *inammissibilità* se il progetto di legge modifica o abroga disposizioni contenute in un testo unico senza indicarle espressamente (art. 59, co. 2 e 4, RC Abruzzo).

¹⁰¹ Su richiesta del presidente della Giunta o previa deliberazione della stessa in caso di progetto di sua iniziativa, su richiesta del/i proponente/i se iniziativa consiliare (art. 116 RC Friuli V.G., art. 124 RC Toscana). Il ritiro è possibile sino a che non sia esaurito l'esame in sede di commissione (art. 80 RC Liguria; art. 62 RC Abruzzo), prima del passaggio alla discussione degli articoli (art. 116 RC Friuli V.G.), prima della votazione degli stessi (art. 124 RC Toscana).

La presentazione di un disegno di legge comporta il suo annuncio al Consiglio da parte del presidente nella seduta immediatamente successiva (oggetto, nominativi dei proponenti, data di deposito), la distribuzione a ogni consigliere e, nel caso, la trasmissione alla Giunta, nonché l'assegnazione alla commissione competente.

All'atto della presentazione di un disegno di legge può essere richiesta l'adozione della procedura d'urgenza da parte di determinati organi o soggetti¹⁰², la cui approvazione da parte del Consiglio regionale, in alcuni casi a maggioranza assoluta¹⁰³, comporta la riduzione a metà di tutti i termini procedimentali fissati dal regolamento (emanazione dei pareri, esame in commissione e così via), la precedenza su altri provvedimenti, nonché l'autorizzazione alla commissione di riferire oralmente in aula. Dunque non si tratta di un procedimento diverso, ma di un meccanismo di riduzione dei termini per il compimento delle varie fasi, al quale soprattutto la Giunta potrebbe aver interesse a ricorrere se si considera che, secondo giurisprudenza costituzionale costante, non può adottare decreti-legge in casi di necessità e urgenza¹⁰⁴. Ecco perché sono generalmente enumerati i

¹⁰² Quali la Giunta, un certo numero di consiglieri (art. 60 RC Abruzzo), il primo firmatario, il presidente di gruppo (art. 83 RC Piemonte), i proponenti (art. 57 RC Lazio).

¹⁰³ Art. 97, co. 3, RC Campania; art. 89 RC Friuli V.G.; art. 66, co. 2 RC Umbria.

¹⁰⁴ Il problema degli atti regionali con forza di legge fu affrontato per la prima volta dalla Corte costituzionale in riferimento all'adozione da parte della Giunta siciliana di decreti-legge e decreti-delegati, i quali, pur non trovando alcun riferimento espresso nello statuto speciale, erano stati precedentemente salvati dall'Alta Corte per la Regione siciliana, che aveva riconosciuto l'applicabilità in via analogica dell'art. 76 Cost. (Alta Corte Reg. Sic., sent. n. 13/1950, consultabile sul sito Consulta online www.giurcost.org). Il sistema di giustizia costituzionale previsto dallo statuto siciliano, che attribuiva all'Alta Corte il compito di giudicare la conformità degli atti regionali allo statuto, fu presto superato con l'entrata in funzione della Corte costituzionale (Corte cost., sent. n. 38/1957). La sent. n. 50/1959 esclude l'utilizzo da parte della Regione siciliana dello strumento del decreto-legge e alcune pronunce successive (sentt. nn. 32/1961, 51/1962, 167/1963) considerarono inammissibile anche il ricorso da parte delle Regioni alla delegazione legislativa regionale (cfr. sent. n. 47/1959 che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale siciliana di delegazione legislativa in quanto priva di principi e criteri direttivi, il che lasciava supporre che la delegazione fosse ammissibile se non in contrasto con l'art. 76 Cost.). Gli stessi statuti ordinari del 1971 si posero sulla linea tracciata dalla Corte, escludendo il potere della Giunta di adottare atti con forza di legge (in alcuni casi nulla disponendo al riguardo, in altri negando espressamente tale potere, in altri prevedendo la non delegabilità delle funzioni consiliari). Alla luce della riforma del Titolo V, alcuni autori hanno evidenziato come il nuovo ruolo dello statuto *ex art. 123 Cost.*,

casi in cui la procedura d'urgenza non può essere utilizzata (es. progetti di legge in materia statutaria, comunitaria, elettorale, bilancio e rendiconto, di ratifica di intese con altre Regioni o enti territoriali interni ad altri Stati)¹⁰⁵ e/o il numero massimo di disegni di legge dichiarati urgenti (non più di due all'anno *ex art. 82 RC Lombardia*).

Sulla scia dell'art. 72, co. 1, Cost., ai sensi del quale il disegno di legge presentato a una Camera è, «secondo le norme del suo regolamento», esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che lo approva articolo per articolo e con votazione finale, tutti gli statuti dispongono che il disegno di legge regionale sia previamente esaminato dalla commissione consiliare competente.

Si inizia ora dall'analisi del procedimento ordinario, o per commissione in sede referente, che si articola in una fase preparatoria in commissione e in una deliberativa in aula, rinviando *infra* sui procedimenti per commissione in sede deliberante e redigente, non previsti in tutte le Regioni e comunque limitati dalla cd. riserva d'assemblea, ai sensi della quale in certi casi deve essere seguito l'*iter* ordinario (es. legge di revisione dello statuto, elettorale, di bilancio).

Il presidente del Consiglio assegna il disegno di legge alla commissione competente *ratione materiae* ovvero a due commissioni quando, a suo giudizio, non sia individuabile la competenza prevalente di una commissione sull'altra (cd. commissioni riunite)¹⁰⁶. Se la commissione rileva che il progetto deferito al suo esame sia di competenza di un'altra

l'estensione e il rafforzamento dell'autonomia statutaria, il potenziamento del ruolo del presidente della Giunta nella forma di governo fossero elementi in grado di giustificare l'ingresso degli atti con forza di legge nel sistema delle fonti regionali (B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, 54 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, 413 ss.). Tuttavia, la dottrina maggioritaria ha continuato a propendere per l'inammissibilità, basandosi ancora sul saldo principio del numero chiuso delle fonti primarie, tesi confermata anche dalla Corte costituzionale (sentt. nn. 378/2004 e 361/2010).

¹⁰⁵ Cfr. art. 83 RC Piemonte; art. 82 RC Lombardia; art. 97, co. 7, RC Campania; art. 66, co. 5, RC Umbria.

¹⁰⁶ Ad es. art. 61, co. 2, RC Abruzzo; art. 83, co. 1, RC Liguria; art. 18, co. 2, RC Umbria; art. 26, co. 3, RC Piemonte; art. 34 RC Toscana; art. 37 RC Campania.

commissione ovvero di essere competente su un progetto deferito ad altra commissione, può sollevare una questione di competenza, decisa dal presidente del Consiglio, il quale può consultare la giunta per il regolamento ove lo ritenga necessario¹⁰⁷.

All'atto di assegnazione, il presidente del Consiglio può anche disporre l'acquisizione del parere di un'altra commissione sugli aspetti di sua competenza (cd. commissione secondaria), così come la stessa commissione di merito può richiedere il parere di un'altra commissione, solitamente previo assenso del presidente del Consiglio¹⁰⁸.

Vi sono casi in cui l'acquisizione del parere di un'altra commissione (o di un altro organo come il CAL) non avviene per scelta discrezionale del presidente del Consiglio o su richiesta della commissione competente per materia, ma è obbligatoria a norma di regolamento: ne sono esempi i progetti comportanti nuove spese o minori entrate, che devono essere sottoposti all'esame in sede consultiva della commissione Bilancio (cd. parere di compatibilità finanziaria)¹⁰⁹, i disegni di legge finanziaria, che sono assegnati in sede referente alla commissione Bilancio e in sede consultiva alle altre commissioni per il parere sugli impegni di spesa nei rispettivi settori di competenza¹¹⁰, quelli in materia di enti locali, che necessitano del parere del CAL¹¹¹, o altri casi particolari¹¹². La commissione

¹⁰⁷ Ad es. art. 83, co. 3, RC Liguria; art. 58, co. 5, RC Lazio; art. 34 RC Basilicata, art. 32 RC Friuli. In Abruzzo le questioni di competenza sono sottoposte direttamente alla (e decise dalla) Giunta per il regolamento (art. 77 RC Abruzzo).

¹⁰⁸ Es. art. 58 RC Lazio; art. 18, co. 5, RC Umbria; art. 38, co. 2, RC Piemonte.

¹⁰⁹ Ad es. art. 59 RC Lazio; art. 98, co. 7, RC Campania; art. 34 RC Piemonte.

¹¹⁰ Ad es. art. 35 RC Piemonte; art. 37 RC Liguria.

¹¹¹ Ai sensi dell'art. 88 ST. Piemonte, il CAL esprime parere obbligatorio sulle leggi e sui provvedimenti in materia di enti locali, sulle leggi di conferimento delle funzioni amministrative, sulle proposte di bilancio e sugli atti di programmazione della Regione, su ogni altra questione ad esso demandata dalle leggi. Secondo quanto previsto dall'art. 118 RC Piemonte, il CAL esprime il parere entro 30 giorni dal ricevimento, decorso il quale il parere si dà per acquisito e la commissione può procedere. Il parere non è vincolante, ma la commissione, se decide di non adeguarsi in tutto o in parte al parere, esprime le motivazioni nella relazione di accompagnamento del provvedimento (se la commissione opera in sede legislativa deve approvare un ordine del giorno in cui esprime le proprie motivazioni). Cfr. art. 99 RC Campania; art. 20 RC Umbria.

competente può discostarsi dal parere, previa motivazione, mentre in caso di mancata emanazione del parere nel termine fissato dal regolamento, prorogabile dal presidente del Consiglio per giustificati motivi, la commissione competente può procedere come se il parere fosse stato reso.

Dalla data di assegnazione del progetto di legge decorre un termine¹¹³, prorogabile dal presidente del Consiglio e ridotto a metà in caso di procedura d'urgenza, entro il quale la commissione competente deve trasmettere all'aula il testo dell'articolato e la relazione finale. Decorso il termine, il progetto è iscritto all'ordine del giorno della successiva seduta del Consiglio, il che rende più vincolante il metodo della programmazione dei lavori, anche se vi possono essere ulteriori rinvii alla commissione che, di fatto, funzionano come una proroga del termine. Così è ad esempio in Piemonte, il cui Consiglio, su richiesta della commissione o di almeno 3 consiglieri, può deliberare a maggioranza assoluta di rinviare l'argomento alla commissione affinché concluda l'istruttoria, fissando alla stessa un termine non superiore a 30 giorni per riferire in Consiglio¹¹⁴.

In commissione, il progetto di legge è illustrato dal proponente, dal presidente della commissione o, più frequentemente, da un membro della commissione, dopo di che il presidente dichiara aperta la discussione. È generalmente previsto che i progetti vertenti sul medesimo oggetto o materia possano essere esaminati congiuntamente (cd. abbinamento) e la commissione può procedere, solitamente attraverso un comitato ristretto, alla formazione di un unico testo per le successive fasi di discussione e votazione di emendamenti e articoli (cd. testo-base o unificato).

Nel corso dell'esame la commissione acquisisce gli elementi necessari attraverso "canali interni" (relazione ai disegni di legge, istruttoria

¹¹² In Umbria il presidente del Consiglio, contestualmente all'assegnazione dell'atto alla commissione competente, trasmette lo stesso al Centro per le pari opportunità qualora abbia incidenza sulle materie che riguardano le politiche di genere (art. 18, co. 3 e 4, RC Umbria).

¹¹³ Ad es. 2 mesi (art. 101, co. 1, RC Campania), 3 mesi (art. 63, co. 1, RC Lazio), 45 giorni (art. 70, co. 1, RC Abruzzo), 60 giorni (art. 37 RC Piemonte).

¹¹⁴ Decorso il termine, l'argomento è iscritto alla prima seduta del Consiglio, che dovrà discuterlo entro 30 giorni (art. 37 RC Piemonte); v. anche art. 101, co. 4, RC Campania.

tecnica degli uffici del Consiglio, pareri di altre commissioni consiliari, studio dei dati raccolti nel corso di precedenti indagini conoscitive), ma può anche richiedere alla Giunta di fornire dati, informazioni e relazioni tecniche, così come procedere, per oggetti e tempi determinati e previa richiesta alla Presidenza del Consiglio, all'audizione di esperti e altri soggetti come dirigenti di enti locali, rappresentanti di sindacati, organizzazioni di categoria, associazioni, istituzioni scientifiche e culturali¹¹⁵. La strada "interna" è sicuramente quella più seguita, anche perché in pochi casi i soggetti esterni invitati a un'apposita seduta della commissione rispondono all'invito, basti pensare che le consultazioni richieste dalle commissioni del Consiglio regionale del Piemonte nel 2012 sono state ben 714, ma i soggetti che hanno poi partecipato sono stati 64, ossia meno del 10%¹¹⁶. Anche per questo motivo si ricorre sempre più spesso a consultazioni in forma telematica, con l'invito ai soggetti esterni a inoltrare memorie scritte alla commissione, senza quindi la necessità di partecipare alla seduta, ma anche queste forme di consultazione non hanno grande successo.

Il presidente della commissione può anche richiedere alla Giunta, nella persona del presidente o di un assessore, di partecipare ai lavori, così come gli stessi possono intervenire alle sedute di una commissione per svolgervi le comunicazioni ritenute opportune o per partecipare alla discussione. L'attività istruttoria, le indagini conoscitive, l'esame di particolari questioni possono essere demandate a una sottocommissione o comitato ristretto, ma la deliberazione finale è sempre riservata al *plenum*.

Dopo aver proceduto all'esame del progetto di legge nel suo complesso, la commissione passa all'esame e alla votazione degli eventuali

¹¹⁵ Ad es. art. 26 RC Umbria, art. 41, co. 1, RC Piemonte. Su tali aspetti, A. PALAZZO, *Le indagini conoscitive in Parlamento e nelle Regioni*, in M. CARLI (cur.), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, I, 404 ss.; E. GUARDUCCI, *L'istruttoria legislativa delle commissioni consiliari: le consultazioni legislative*, in M. CARLI (cur), *op.cit.*, II, 277 ss.

¹¹⁶ Si vedano i dati riportati nel X rapporto sulla legislazione regionale piemontese, spec. 31 ss., a cura della Direzione Processo legislativo del Consiglio regionale del Piemonte, consultabile su www.cr.piemonte.it nella sez. «L'osservatorio regionale sulla legislazione».

emendamenti ai singoli articoli, presentati dai componenti della commissione o anche da consiglieri che non ne facciano parte, per poi concludere con la votazione del testo nel suo complesso.

Il testo licenziato dalla commissione è trasmesso al Consiglio per la successiva discussione in aula, accompagnato da una relazione scritta (o più relazioni se la commissione nomina il relatore di minoranza), in cui sono esposti i risultati dell'attività svolta, gli orientamenti emersi e le motivazioni sulle scelte effettuate. I regolamenti possono stabilire eccezioni o casi particolari, come in Liguria dove la commissione propone al Consiglio che si discuta sul progetto di legge senza una relazione scritta o con una relazione orale se esso è stato approvato dalla commissione all'unanimità (art. 90, co. 4, RC Liguria).

L'esame da parte del Consiglio si apre con la discussione generale sul progetto di legge (o «discussione sulle linee generali»), quindi sui suoi oggetti e finalità, che può anche essere divisa per parti o per articoli. Nella discussione generale intervengono il relatore nominato dalla commissione (eventualmente anche il relatore di minoranza), il rappresentante della Giunta e/o il suo presidente, i consiglieri iscritti a parlare, con possibilità di replica per il membro della Giunta e il relatore. Alcuni regolamenti specificano la durata degli interventi, come in Campania dove, successivamente all'esposizione della relazione introduttiva per non più di 20 minuti, intervengono i consiglieri iscritti a parlare per non più di 15 minuti ciascuno (art. 103, co. 2 e 3, RC Campania); altri regolamenti rinviano alla decisione della Conferenza dei presidenti di gruppo o del presidente del Consiglio entro i limiti fissati dal regolamento, come in Lombardia dove il tempo è comunque ripartito per una parte in misura uguale per tutti i gruppi, per l'altra proporzionalmente alla consistenza numerica degli stessi (art. 83 RC Lombardia). In chiave antiostruzionistica, alcuni regolamenti prevedono che la discussione possa essere chiusa

anticipatamente su richiesta di un certo numero di consiglieri approvata dal Consiglio a maggioranza assoluta¹¹⁷.

In questa fase ciascun consigliere può proporre una questione pregiudiziale (un dato argomento non deve essere discusso, es. pregiudiziale di costituzionalità) o sospensiva (la discussione deve essere rinviata al verificarsi di una determinata condizione o scadenza). Esse hanno natura incidentale e, per così dire, precedenza rispetto alla questione principale, per cui la discussione non può proseguire (o iniziare) se non dopo che l'assemblea abbia deliberato in merito. Alcuni regolamenti prevedono che, nel corso della discussione generale e fino al suo termine, ciascun consigliere possa proporre un ordine del giorno per impedire il passaggio all'esame degli articoli che, se approvato dal Consiglio, impedisce il proseguimento dell'*iter*¹¹⁸.

Una volta terminata la discussione generale, il Consiglio passa alla discussione dei singoli articoli nel testo licenziato dalla commissione, nonché dei rispettivi emendamenti, subemendamenti (emendamenti a emendamenti) e articoli aggiuntivi proposti. Essi possono essere presentati al presidente del Consiglio dai consiglieri o dalla Giunta entro un determinato termine¹¹⁹, decorso il quale la presentazione è ammessa se effettuata da determinati soggetti, quali il rappresentante della Giunta, il relatore del provvedimento, i presidenti di gruppo, un numero minimo di consiglieri, la commissione referente tramite il relatore¹²⁰; non si tratta certo di barriere insormontabili, a cui si aggiungono ulteriori eccezioni all'osservanza dei termini, ad esempio per decisione del presidente del Consiglio qualora lo ritenga opportuno o in caso di sedute consiliari

¹¹⁷ Ad es. art. 129, co. 2, RC Toscana; art. 73, co. 2, RC Piemonte.

¹¹⁸ Cfr. art. 104 RC Campania, art. 127 RC Toscana; art. 93 RC Abruzzo; art. 68 RC Umbria; art. 87, co. 3, RC Piemonte; art. 65, co. 2 e 3, RC Lazio.

¹¹⁹ Entro 24 ore prima della seduta consiliare nella quale è iscritto all'ordine del giorno il provvedimento (es. art. 84, co. 1, RC Piemonte; art. 67, co. 1, RC Lazio; art. 105, co. 1, RC Campania; art. 69, co. 1, RC Umbria) o entro il giorno precedente la seduta in cui avrà inizio la discussione (es. art. 99, co. 1, RC Liguria; art. 131, co. 1, RC Toscana).

¹²⁰ Cfr. art. 84, co. 3, RC Piemonte; art. 99, co. 3, RC Liguria; art. 87, co. 3, RC Lombardia; art. 67, co. 3, RC Lazio; art. 131, co. 2, RC Toscana; art. 69, co. 2, RC Umbria.

convocate in casi di particolare necessità e urgenza¹²¹. Sull'ammissibilità decide il presidente del Consiglio che, previa motivazione, può rifiutare determinati emendamenti, come quelli presentati fuori termine, formulati con frasi sconvenienti, dal contenuto indeterminato o estraneo all'oggetto della discussione, contrari ai principi costituzionali e/o statuari¹²².

Gli emendamenti sono comunicati ai consiglieri e distribuiti all'inizio della seduta, o comunque prima di essere discussi, e sono esaminati secondo l'ordine di presentazione, secondo l'ordine logico che il presidente del Consiglio ritenga opportuno adottare¹²³ ovvero secondo l'ordine predeterminato dal regolamento¹²⁴.

Gli emendamenti sono illustrati dal rispettivo proponente (o da uno dei proponenti) in un tempo determinato e, generalmente, i relatori o i componenti della Giunta possono esprimere il loro parere su di essi.

Quando gli emendamenti e i subemendamenti proposti rendono necessaria o opportuna un'ulteriore istruttoria per il buon andamento della discussione in aula, il presidente del Consiglio può rinviare alla commissione competente l'esame dell'intero testo o di singoli articoli, con il compito di riferire al Consiglio entro un determinato termine¹²⁵. In alcuni casi è previsto l'obbligo di rinvio in commissione, come per gli emendamenti che comportano nuove spese o minori entrate, che devono essere trasmessi alla commissione Bilancio¹²⁶.

La fase successiva è quella della votazione, che si effettua articolo per articolo, prima sugli emendamenti proposti (ancor prima sugli eventuali subemendamenti) e poi sull'intero articolo nel testo risultante dalle modifiche.

¹²¹ Cfr. art. 131, co. 2, RC Toscana; art. 84, co. 2, RC Piemonte; art. 99, co. 3, RC Liguria; art. 87, co. 3, lett. *d*), RC Lombardia.

¹²² Cfr. art. 84, co. 9, RC Piemonte; art. 88 RC Lombardia; art. 98, co. 2, RC Liguria; art. 67, co. 10, RC Lazio; art. 106, co. 1, RC Campania; art. 108 RC Friuli V.G.; art. 132 RC Toscana; art. 101 RC Abruzzo; art. 69, co. 4, RC Umbria.

¹²³ Art. 98 RC Liguria; art. 70, co. 2, RC Umbria; art. 130, co. 2, RC Toscana.

¹²⁴ Art. 85 RC Piemonte.

¹²⁵ Cfr. artt. 84, co. 8, e 88 RC Piemonte; art. 99 RC Liguria; art. 90 RC Lombardia; art. 105 RC Campania; art. 106 RC Friuli V.G.; art. 133 RC Toscana; art. 69, co. 3, RC Umbria.

¹²⁶ Ad es. art. 84, co. 10, RC Piemonte.

Qualora siano stati presentati più emendamenti a uno stesso articolo, la votazione inizia da quelli che più si allontanano dal testo originario, poi gli emendamenti interamente soppressivi, per passare a quelli parzialmente soppressivi, quindi quelli modificativi, infine quelli aggiuntivi¹²⁷. Tuttavia, alcuni regolamenti attribuiscono al presidente del Consiglio il potere di modificare l'ordine delle votazioni, quando lo reputi opportuno ai fini dell'economia dei lavori o della chiarezza delle votazioni¹²⁸. Via via che la votazione prosegue, il presidente dichiara decaduti (e non pone quindi in votazione) gli emendamenti che risultano in contrasto logico-giuridico con altri emendamenti precedentemente approvati. Se relativamente a un articolo è proposto un solo emendamento, e questo è interamente soppressivo, si pone ai voti il mantenimento del testo originario, il che favorisce chi presenta l'emendamento, dal momento che ogni proposta deve ottenere la metà più uno dei voti per essere approvata e, in caso di parità di voti, l'oggetto della votazione (cioè il mantenimento dell'articolo) è respinto, mentre è approvato l'emendamento soppressivo.

Una volta votati gli emendamenti si procede alla votazione dell'articolo, eventualmente preceduta dalla dichiarazione di voto dei presidenti di gruppo o di consiglieri delegati. Quando un progetto di legge, dopo la votazione degli emendamenti, consiste di un solo articolo, non si vota l'articolo unico, ma si procede direttamente alla votazione finale del progetto stesso, salvo in caso di richiesta di votazione per parti separate quando vi siano disposizioni riferite a diversi argomenti o comunque suscettibili di essere distinte in più parti¹²⁹.

Prima della votazione finale, i consiglieri (talvolta anche i relatori e la Giunta) possono richiamare l'attenzione, specie quando siano stati

¹²⁷ Cfr. art. 86, co. 3, RC Piemonte; art. 101, co. 2, RC Liguria; art. 92, co. 3, RC Lombardia; art. 68, co.1, RC Lazio; art. 107 RC Campania; art. 75, co. 1, RC Umbria.

¹²⁸ Es. art. 92, co. 5, RC Lombardia; art. 68, co. 4, RC Lazio; art. 136, co. 4, RC Toscana.

¹²⁹ Cfr. art. 86, co. 7, RC Piemonte; art. 101, co. 5, RC Liguria; art. 94, co. 2, RC Lombardia; art. 68, co. 3, RC Lazio; art. 114 RC Friuli V.G.; art. 74 RC Umbria.

approvati molteplici emendamenti, su opportune correzioni di forma e/o sul coordinamento tra singole disposizioni, sulle quali delibera il Consiglio¹³⁰.

Esaurita la votazione articolo per articolo, ha luogo la votazione finale sul disegno di legge nel suo complesso, preceduta dalle dichiarazioni di voto espresse dai presidenti di gruppo (o da consiglieri delegati) e, eventualmente, dai consiglieri che intendono motivare la difformità del loro voto rispetto a quello del gruppo di appartenenza. Dopo le dichiarazioni di voto non sono ammessi altri interventi, nemmeno della Giunta.

Nella votazione finale si procede generalmente con scrutinio palese, salvo sia richiesto voto segreto secondo le modalità ed entro i limiti previsti dal regolamento. Il disegno di legge è approvato a maggioranza dei presenti, salvo la Costituzione, lo statuto, il regolamento consiliare o la legge richiedano una maggioranza diversa¹³¹.

Nella maggior parte dei casi i regolamenti prevedono che le disposizioni riguardanti l'*iter* formativo delle leggi si applicano in quanto compatibili ai regolamenti (laddove la titolarità in capo al Consiglio sia ancora prevista dallo statuto) e a ogni altra deliberazione del Consiglio¹³². Si ricorda infatti che la Corte costituzionale, rilevata la «mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile» circa l'allocazione del potere regolamentare, ha rimesso alle singole Regioni il compito di colmare il «vuoto» creatosi in seguito alla novella dell'art. 121, co. 2, Cost. nel 1999¹³³.

¹³⁰ Ad es. art. 90 RC Piemonte, art. 104 RC Liguria, art. 95 RC Lombardia; art. 108 RC Campania; art. 137 RC Toscana. Non è escluso che, valutata la complessità del testo, il presidente del Consiglio proponga il rinvio della votazione finale alla seduta successiva, demandando alla commissione competente di procedere al coordinamento del testo (art. 73, co. 3, RC Umbria). Qualora la necessità di correzioni formali o di coordinamento sia rilevata in un momento successivo alla votazione finale, il Consiglio può autorizzare il presidente del Consiglio (o l'Ufficio di Presidenza) a procedere al coordinamento formale del testo, logicamente prima che l'atto sia trasmesso al presidente della Regione per la promulgazione (art. 73, co. 2, RC Umbria; art. 95, co. 3, RC Lombardia; art. 90, co. 5, RC Piemonte).

¹³¹ Sul punto v. *supra* par. 4.2.

¹³² Così ad es. art. 96 RC Lombardia; art. 94 RC Piemonte; art. 73 RC Lazio.

¹³³ Corte cost., sent. n. 313/2003, cons. in dir., § 7.4. V. anche sentt. nn. 324/2003 e 119/2006. Si va dalla competenza esclusiva del Consiglio (art. 37 ST. Abruzzo) o della Giunta (art. 44 ST. Puglia), alla prevalenza del primo (es. art. 19, co. 2, ST. Veneto, «salvo i casi in cui la legge regionale ne demandi l'esercizio alla Giunta regionale») o della seconda (es. art. 27, co. 2, ST. Piemonte), fino a soluzioni di contitolarità (es. art. 56 ST. Campania) o

Rispetto all'*iter* delineato, sono anche previste varianti procedurali per determinate leggi, come quella statutaria¹³⁴, elettorale, di bilancio, comunitaria per il recepimento delle direttive e degli altri atti comunitari, di riordino, semplificazione o manutenzione normativa¹³⁵. Si tratta di disposizioni particolari riguardanti l'assegnazione del progetto, l'emanazione di pareri da parte di altre commissioni, l'ordine del giorno delle sedute, i limiti alla presentazione di emendamenti, questioni pregiudiziali, sospensive o di non passaggio agli articoli, i tempi della discussione, le dichiarazioni di voto, la maggioranza richiesta per l'approvazione. In relazione a quest'ultimo profilo, il limite è costituito dal

di separazione a seconda del regolamento (artt. 41-42 ST. Lombardia). Anche in base ai diversi meccanismi adottati, l'emanazione del regolamento può essere subordinata all'acquisizione del parere della commissione competente (es. art. 50 ST. Liguria, art. 42, co. 1, ST. Lombardia, art. 27, co. 2, ST. Piemonte, art. 42, co. 2, ST. Toscana), del Consiglio regionale (es. art. 28, co. 4, lett. n, ST. Emilia-R.), del Cal (es. art. 88 ST. Piemonte, art. 57 ST. Toscana, art. 23 ST. Campania), dell'organo di garanzia statutaria (es. art. 92, co. 1, ST. Piemonte, art. 47, co.3, ST. Lazio, art. 52, co. 2, ST. Campania).

¹³⁴ L'art. 123, co. 2, Cost. impone solo la doppia deliberazione consiliare approvata a maggioranza assoluta. Gli statuti entrati in vigore dopo la riforma del Titolo V hanno integrato la disciplina costituzionale, con l'indicazione dei soggetti e degli organi titolari dell'iniziativa (ad es. *ex art. 79 ST. Toscana* l'iniziativa spetta a ciascun consigliere e alla Giunta), l'acquisizione di pareri di altri organi regionali (ad es., ai sensi dell'art. 66, co. 1, lett. a), ST. Liguria, il CAL esprime pareri obbligatori in ordine alle modificazioni dello statuto per le parti relative alle autonomie locali), i tempi della *vacatio* (il giorno successivo alla pubblicazione *ex art. 73 st. Emilia*, art. 77 ST. Liguria, art. 80 ST. Toscana, art. 77 ST. Lazio, ovvero decorsi 15 giorni *ex art. 102 ST. Piemonte*), i limiti alla riproposizione dei progetti di revisione in caso di reiezione (ad es., *ex art. 101, co. 3, ST. Piemonte*, un'iniziativa di revisione respinta dal Consiglio non può essere riproposta nell'arco della stessa legislatura). Resta da chiarire se la seconda votazione possa riguardare solo il testo complessivo già approvato, senza possibilità di emendamenti, ovvero sia necessario anche il voto articolo per articolo. Le analogie con il procedimento previsto dall'art. 138 Cost. hanno indotto la dottrina a non ritenere consentite in seconda deliberazione né la presentazione di emendamenti né la votazione articolo per articolo. Nella prassi i Consigli regionali, non avendo inserito nei rispettivi regolamenti interni specifiche disposizioni sul punto, hanno riapprovato il progetto articolo per articolo e hanno ritenuto ammissibile la presentazione di emendamenti in seconda deliberazione (v. G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, Cedam, 2008, 50). Alcuni regolamenti consiliari chiariscono in cosa consista la seconda votazione del testo statutario da parte del Consiglio. Ad. es. in Toscana, in sede di seconda deliberazione, la commissione competente riesamina la proposta di legge nel suo complesso e riferisce su di essa al Consiglio; in assemblea la proposta, dopo la discussione generale, è sottoposta soltanto alla votazione finale per l'approvazione nel suo complesso; non sono ammessi emendamenti, ordini del giorno, questioni pregiudiziali e sospensive; sono ammesse le dichiarazioni di voto con le modalità e nei limiti previsti per le proposte di legge ordinaria (art. 147 RC Toscana).

¹³⁵ Ad es. art. 95 ss. RC Piemonte; art. 111 ss. RC Campania, art. 77 RC Umbria; art. 77 RC Lazio; art. 102 ss. RC Lombardia; art. 124 ss. RC Friuli V.G.; art. 148 ss. RC Toscana.

divieto di prevedere aggravamenti procedurali più intensi di quelli previsti per l'approvazione dello statuto, per il principio che vieta a una fonte di istituire fonti concorrenti o sovraordinate.

Il procedimento ordinario non è il solo utilizzabile per la formazione della legge e solo in tre Regioni le commissioni consiliari operano esclusivamente in sede referente (Marche, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia)¹³⁶.

Analogamente a quanto previsto a livello statale dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari¹³⁷, diversi nuovi statuti istituiscono e rinviano ai regolamenti consiliari la disciplina del procedimento per commissione in sede deliberante e/o per commissione in sede redigente: il primo consente l'esaurimento di tutte le fasi del procedimento in commissione senza che il progetto di legge sia discusso e approvato dall'aula, in altri termini con una sostituzione totale della commissione nei confronti dell'assemblea; il secondo riserva all'aula solo la votazione finale senza possibilità di apportare emendamenti e, per questo, è noto anche come procedimento misto, in quanto collocato a metà tra quello ordinario e quello per commissione in sede deliberante.

Si tratta di procedure che possono rivelarsi utili per decongestionare i lavori dell'aula, ma sono comunque circondate da particolari limiti e garanzie, dato che l'assemblea non interviene (commissione in sede deliberante) o non può modificare il testo licenziato dalla commissione (in sede redigente). Peraltro, alcuni autori considerano il procedimento in sede deliberante non in armonia con la Costituzione, dato che l'art. 121, co. 2, Cost., attribuisce la titolarità della funzione legislativa al Consiglio, non già a un suo organo interno, e sarebbe derogabile solo da una norma di rango costituzionale, come l'art. 72, co. 3, Cost. in ordine all'omologo procedimento a livello parlamentare¹³⁸.

¹³⁶ Ai sensi degli art. 22, co. 1, ST. Marche; art. 26 RC V. d'Aosta, art. 24 RC Friuli V.G.

¹³⁷ Il procedimento per commissione in sede deliberante è previsto dall'art. 72, co. 3, Cost., mentre il procedimento per commissione in sede redigente è previsto dai soli regolamenti parlamentari, con alcune differenze tra Camera e Senato (art. 96 Reg. Cam.; art. 36 Reg. Sen.).

¹³⁸ Così P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 217; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2008, 150; *contra* P. VIRGA, *La Regione*, Milano, Giuffrè, 1949, 159; più recentemente, M.

Forse anche per questi motivi il procedimento per commissione in sede deliberante è previsto solo in due Regioni (Piemonte, Campania)¹³⁹. In realtà anche l'art. 32 dello statuto Puglia menziona la commissione in sede «legislativa» (cioè deliberante) e rinvia le modalità di assegnazione al regolamento consiliare, che però tace sul punto e disciplina solo le sedi referente e redigente¹⁴⁰.

Secondo lo statuto piemontese, il presidente del Consiglio, previo consenso dei presidenti dei gruppi, può assegnare il progetto di legge alla commissione in sede deliberante nei casi in cui non opera la riserva di assemblea¹⁴¹, ma la Giunta, un ventesimo dei consiglieri o un quinto dei membri della commissione possono chiedere in ogni momento il passaggio al procedimento ordinario o a quello misto. Il regolamento consiliare integra la disciplina, stabilendo in particolare che *a*) il consenso sull'assegnazione in sede deliberante è acquisito se non vi è opposizione in seno alla Conferenza dei capigruppo; *b*) sussiste un'ulteriore ipotesi di riserva di assemblea oltre ai casi non tassativamente indicati dallo statuto (progetti di legge di delega alla Giunta per la predisposizione di codici di settore); *c*) è possibile il passaggio al procedimento ordinario o misto, ma è ammessa anche l'ipotesi inversa; *d*) per la presentazione e l'esame di emendamenti e subemendamenti si applicano le disposizioni regolamentari previste per l'esame in aula, con facoltà di proporre gli strumenti procedurali vietati in sede referente, quali ordini del giorno, questioni pregiudiziali e sospensive. In Campania, vi sono marginali differenze quanto all'assegnazione in sede

OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, 404 ss.

¹³⁹ Artt. 30, co. 4, e 46 ST. e art. 30 RC Piemonte; art. 42 ST. e art. 42 RC Campania. F. PIZZETTI, A. POGGI, *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, Torino, Giappichelli, 2006, 45, sottolineano come lo statuto piemontese previgente non contemplasse il procedimento in sede deliberante e la sua introduzione ha rappresentato l'«innovazione più rilevante» del nuovo statuto del 2005 in ordine all'*iter* legislativo.

¹⁴⁰ In altre Regioni la commissione opera in sede deliberante solo su progetti di regolamento (art. 18, co. 2, ST. e art. 40 RC Lombardia; art. 38, co. 2, ST. e art. 76 RC Abruzzo) o di atti di competenza del Consiglio (art. 38, co. 6, ST. Emilia-R.).

¹⁴¹ Ai sensi dell'art. 45, co. 3, ST. Piemonte, deve utilizzarsi il procedimento ordinario per i progetti di legge in materia statutaria, comunitaria, elettorale, di bilancio e finanziaria regionale, per le leggi di ratifica delle intese con le altre Regioni, nonché per gli accordi con gli Stati e le intese con gli enti territoriali di altri Stati. Cfr. art. 42, co. 4, ST. Campania.

deliberante (non è espressamente richiesto il consenso dei capigruppo), ai soggetti che possono chiedere la rimessione al Consiglio (Giunta, un decimo dei consiglieri, un quinto dei membri della commissione, 2 presidenti di gruppo), all'estensione della riserva d'assemblea.

In Piemonte, dall'entrata in vigore del nuovo regolamento in avvio della IX Legislatura, il procedimento per commissione in sede deliberante è stato utilizzato in diverse occasioni e nella maggior parte dei casi si è trattato di leggi in modifica di altre già vigenti: dal maggio 2010 al dicembre 2011, 11 leggi regionali su 41 sono state approvate in sede legislativa (circa un quarto del totale), nel 2012 6 su 19 leggi (quasi un terzo), nel 2013 la media si è abbassata con 4 leggi su 23 (circa un sesto)¹⁴².

Per quanto riguarda il procedimento misto, previsto in gran parte delle Regioni a differenza dei vecchi statuti, il presidente del Consiglio assegna alla commissione i provvedimenti per l'esame e approvazione in sede redigente nei casi e secondo le modalità e i limiti previsti dal regolamento consiliare. In alcuni casi l'assegnazione spetta al presidente del Consiglio, talvolta previa consultazione dell'Ufficio di Presidenza o della Conferenza dei capigruppo¹⁴³, in altri è l'assemblea a decidere¹⁴⁴. L'assegnazione in sede redigente può anche essere richiesta dalla commissione alla quale sia stato assegnato un progetto di legge in sede referente (o deliberante laddove prevista) qualora lo ritenga opportuno¹⁴⁵. All'atto del deferimento sono definiti i criteri e i principi direttivi per la

¹⁴² Si vedano i dati riportati nel IX e nel X rapporto sulla legislazione regionale piemontese, a cura della Direzione Processo legislativo del Consiglio regionale del Piemonte, consultabili sul sito www.cr.piemonte.it. Si v. ad es. ll.rr. Piemonte nn. 17/2010, 11/2011, 20/2011, 23/2011, 1/2012, 4/2012, 8/2012, 7/2013, 12/2013, 13/2013, 22/2013.

¹⁴³ Cfr. art. 106, co. 1, RC Liguria e art. 75, co. 1, RC Abruzzo.

¹⁴⁴ In Toscana è richiesto il voto unanime (art. 19, co. 1, ST. e art. 30, co. 2, RC Toscana). Cfr. art. 64-bis RC Sicilia, ai sensi del quale il presidente dell'Assemblea può assegnare alle commissioni in sede redigente i disegni di legge recanti testi unici per il riordino della legislazione in un settore o altri progetti su voto unanime della Conferenza dei capigruppo.

¹⁴⁵ Ad es. art. 106, co. 2, RC Liguria; art. 75, co. 2, RC Abruzzo; art. 33, co. 2, ST. Lazio. Ai sensi dell'art. 45 RC Toscana la commissione, entro 15 giorni dall'assegnazione in sede referente, può chiedere all'unanimità di esaminare il progetto in sede redigente.

formulazione del testo degli articoli¹⁴⁶ e generalmente i regolamenti estendono al procedimento in sede redigente le regole dei lavori dell'aula. È comunque possibile ritornare alla procedura ordinaria¹⁴⁷ e il procedimento misto non può essere utilizzato per un elenco, più o meno ampio, di leggi (revisione dello statuto, di bilancio, elettorale, tributaria, accordi o intese con altre Regioni, comunitaria, per i quali sia richiesta l'approvazione a maggioranza assoluta o qualificata)¹⁴⁸.

Una volta esaurite le fasi in commissione, alcuni regolamenti riservano al Consiglio il voto sui singoli articoli e sul testo complessivo (sul modello della Camera dei deputati)¹⁴⁹, altri solo il voto finale sull'intero testo (come in Senato)¹⁵⁰, in ogni caso senza possibilità di presentare emendamenti.

Per completezza in ordine al procedimento legislativo, si dedicano alcuni cenni alla promulgazione e alla pubblicazione, anche se tali fasi non sono toccate dai regolamenti – se non per aspetti strettamente connessi come le modalità di trasmissione della legge al presidente della Regione ai fini della promulgazione – i quali naturalmente si limitano alla disciplina delle fasi interne al Consiglio.

Una volta approvata, il presidente del Consiglio invia la legge al presidente della Giunta, cui appartiene il potere di promulgazione (art. 121, co. 4, Cost.). Nonostante parte della dottrina ammetta il potere di rinvio della legge al Consiglio analogamente a quanto avviene a livello nazionale¹⁵¹,

¹⁴⁶ Es. art. 31, co. 2, RC Piemonte; art. 30, co. 2, RC Toscana; art. 75, co. 2, RC Lazio.

¹⁴⁷ Su richiesta del presidente della Giunta o di un quarto dei consiglieri (art. 47 ST. e art. 106 RC Liguria); della Giunta, di un presidente di gruppo consiliare non rappresentato in commissione, di un quinto dei consiglieri, di un quinto dei membri della commissione (art. 30, co. 2, ST. Lazio); della Giunta o di un decimo dei consiglieri (art. 75, co. 5, RC Abruzzo); della Giunta o di un gruppo (art. 28, co. 2, RC Umbria); della Giunta, di un decimo dei consiglieri, di un quinto dei membri della commissione (art. 30, co. 2, ST. Calabria); dell'organo esecutivo, di un decimo dei componenti dell'assemblea, di due quinti dei membri della commissione (art. 64-bis RC Sicilia).

¹⁴⁸ Cfr. art. 13 RC Puglia; art. 47 ST. Liguria; art. 30, co. 2, ST. Lazio; art. 45 RC Toscana; art. 37, co. 2, ST. Umbria; art. 30, co. 3, ST. Calabria.

¹⁴⁹ Ad es. art. 75, co. 1, RC Lazio; art. 13 RC Puglia; art. 21, co. 3 ST. Veneto.

¹⁵⁰ Ad es. art. 46, co. 4, RC Toscana; art. 106 RC Liguria; art. 75, co. 1, RC Abruzzo; art. 28 RC Umbria; art. 84 RC Calabria.

¹⁵¹ F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria regionale*, in Quad. cost., 2003, spec. 314 ss., perché «può contribuire a migliorare la qualità delle leggi ... e a consolidare la collaborazione fra Giunta e Consiglio». Sulla problematica lettura in chiave iperespresidenzialistica del potere di rinvio e sulla natura del ruolo del presidente della

nessuno dei nuovi statuti riconosce poteri di veto o di rinvio al presidente della Giunta, in quanto organo non di garanzia, diversamente dal Capo dello Stato.

Quanto alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione, gran parte degli statuti prevede un termine massimo decorrente dalla promulgazione, compreso tra i 5 e i 20 giorni¹⁵², e la *vacatio legis*, consentendo in alcuni casi alla legge stessa di fissare un termine per l'entrata in vigore diverso dal quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione. Oltre alla pubblicazione, possono essere previste forme di comunicazione legislativa per favorire la conoscenza e l'applicazione delle leggi¹⁵³.

Un ultimo aspetto da affrontare in ordine al procedimento legislativo regionale è la qualità della normazione, ossia le tecniche di redazione degli atti normativi (cd. *drafting*), che in senso più ampio può comprendere anche l'analisi *ex ante* e *ex post* dell'impatto della regolazione, il controllo sull'attuazione delle leggi e delle politiche regionali, nonché la semplificazione e il riordino normativo¹⁵⁴.

Giunta, L. PANZERI, *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e sugli altri possibili istituti «compensativi»*, in *Le Reg.*, 2005, 103 ss. Un caso particolare è dato dall'art. 41 ST. e art. 138 RC Toscana sul rinvio in seguito ad osservazioni della Commissione europea: il mancato assenso comunitario, anche parziale, comporta il rinvio (atto dovuto) per il riesame della legge nei modi e nelle forme stabilite dal regolamento consiliare, il quale prevede che la discussione, la presentazione di emendamenti e la votazione riguardano solo le parti oggetto di osservazioni.

¹⁵² Non oltre 20 giorni dalla pubblicazione (art. 43, co. 1 ST. Toscana), entro 10 giorni (art. 41 ST. Calabria, art. 47 ST. Piemonte, art. 53 ST. Puglia, art. 38 ST. Umbria, art. 24, co. 1, ST. Veneto), entro 5 giorni (art. 55 ST. Emilia-R., art. 37, co. 2, ST. Lombardia). Non fissano un termine gli statuti di Abruzzo, Liguria, Marche e Lazio.

¹⁵³ Ad es. art. 35, co. 2 ST. Abruzzo, art. 43, co. 2 ST. Toscana, su cui M.C. DE LORENZO, *Comunicazione legislativa e pubblicazione sul Bollettino Ufficiale: le attività di informazione sulla produzione normativa della Regione*, in M. CARLI (cur.), *op. cit.*, II, 333 ss.

¹⁵⁴ In generale sulla qualità della normazione, tra i molti, G.U. RESCIGNO, *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, 152 ss. e i numerosi contributi nei recenti volumi curati da P. COSTANZO (cur.), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento*, Napoli, Jovene, 2011, e R. ZACCARIA (cur.), *La buona scrittura delle leggi*, Roma, Camera dei deputati, 2012, ai quali si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici; sul *drafting* normativo regionale, R. LIBERTINI, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa ed alle regole di tecnica legislativa da inserire nello statuto regionale e nel regolamento interno*, in M. CARLI (cur.), *op. cit.*, II, 3 ss.; M. GIACHETTI FANTINI, *I principi di qualità normativa nei nuovi statuti regionali*, in R. BIFULCO (cur.), *op. cit.*, 227 ss.

In sede di redazione dei nuovi statuti diversi legislatori regionali, in particolare quello toscano¹⁵⁵, hanno dedicato maggiore attenzione a questo profilo, introducendo disposizioni di principio sulla qualità legislativa (omogeneità, chiarezza, comprensibilità, semplicità, proprietà della formulazione, rispetto delle regole di tecnica legislativa, efficacia per la semplificazione e il riordino della legislazione vigente) e rinviando la normativa di dettaglio al regolamento consiliare¹⁵⁶, alla legge regionale¹⁵⁷ o a entrambe le fonti¹⁵⁸. Ispirandosi al Comitato per la legislazione istituito alla Camera dei deputati nel 1997 (art. 16-*bis* Reg. Camera), è istituito un comitato di controllo (o «Comitato per la legislazione» in Umbria o «per la qualità della normazione» in Piemonte), in alcuni casi già dallo statuto (es. art. 61 ST. Umbria), in altri dal regolamento (es. art. 46 RC Piemonte). L'organo è a composizione paritetica, formato da un certo numero di consiglieri egualmente ripartiti tra maggioranza e opposizione, il che sembra «rafforzare la funzione tecnico-legislativa, più che politica, dell'organo»¹⁵⁹, e formula pareri sulla qualità dei testi normativi su richiesta della commissione competente o del presidente del Consiglio.

¹⁵⁵ Art. 44 ST. Toscana (si veda anche art. 39, co. 2 sull'obbligo di motivazione di ogni fonte normativa), l.r. Toscana n. 55/2008 («Disposizioni in materia di qualità della normazione»), art. 140 ss. RC Toscana («Disposizioni di attuazione della legge regionale sulla qualità della normazione»). Per un commento alla legge citata, S. BOCCALATTE, *La nuova legge toscana sulla qualità della normazione: osservazioni a prima lettura sulle disposizioni in materia di motivazione della legge*, in *federalismi.it*, n. 2/2009, 1 ss. Nella giurisprudenza costituzionale, v. sentt. nn. 379/2004 e 266/2010 sulla motivazione di una legge regionale toscana.

¹⁵⁶ Art. 37, co. 2, ST. Puglia; art. 29, co. 2, ST. Campania; art. 48 ST. Piemonte.

¹⁵⁷ Art. 44, co. 2, ST. Lombardia.

¹⁵⁸ Artt. 39, co. 2, e 44, co. 6, ST. Toscana; art. 23 ST. Veneto; art. 53 ST. Emilia.

¹⁵⁹ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009, 333, la cui considerazione in ordine al Comitato per la legislazione della Camera dei deputati può estendersi agli omologhi comitati regionali. V. anche E. BERARDUCCI, R. ALESSE, *Comitato per la legislazione*, in *Enc. Giur.*, Roma, Treccani, 1999, VII, 1 ss.; F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo Regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 705 ss.

4.4 La funzione di indirizzo e di controllo e il rapporto di fiducia nei confronti del presidente della Giunta

I consiglieri esercitano nei confronti della Giunta la funzione di indirizzo e controllo o sindacato ispettivo e, anche in questo ambito, la disciplina regionale ricalca le orme di quella parlamentare.

Gli statuti riconoscono in modo generico il potere consiliare di controllo e ne individuano i relativi strumenti, che sono quelli classici del diritto parlamentare, ossia interrogazioni, interpellanze, mozioni e ordini del giorno¹⁶⁰. La definizione degli stessi, le modalità, i termini di presentazione, i procedimenti sono disciplinati dai regolamenti consiliari, così come la frequenza delle apposite sedute, ad esempio una volta alla settimana (art. 101-*bis* RC Piemonte), una volta al mese (art. 92 RC Umbria), la prima seduta di ogni sessione (art. 56, co. 2, ST. Puglia). Generalmente è il presidente del Consiglio a verificare l'ammissibilità di tali atti in base ai requisiti fissati dal regolamento, esercitando una funzione di filtro rispetto alle interrogazioni non pervenute nel termine fissato dal regolamento, lesive dell'onorabilità dei singoli, contenenti frasi ingiuriose e così via¹⁶¹.

L'interrogazione consiste in una domanda per sapere della veridicità di un fatto, per ottenere informazioni o spiegazioni su una determinata

¹⁶⁰ Artt. 18, co. 4, e 26, co. 2, ST. Piemonte; art. 13, co. 5, ST. Lombardia; art. 39 ST. Veneto; artt. 33 e 34 ST. Liguria; art. 30, co. 3, ST. Emilia-R.; art. 9, co. 5, ST. Toscana; art. 16, co. 2, ST. Marche; art. 30, co. 2, ST. Lazio; art. 30 ST. Abruzzo; art. 39, co. 1, ST. Puglia; art. 16 ST. Basilicata; art. 30 ST. Campania; art. 9 ST. Molise; art. 24, co. 2, ST. Calabria. L'art. 58, co. 1, ST. Umbria si limita a stabilire che i consiglieri «hanno il diritto di ricorrere agli strumenti di indirizzo e di controllo previsti dal Regolamento interno dell'Assemblea legislativa». Sul fondamento costituzionale del controllo consiliare sulla Giunta e sul suo presidente, in base al combinato disposto di cui agli artt. 126, co. 2, 121, co. 3, e 121, co. 4, Cost., v. F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (cur.), *op.cit.*, 183 ss.

¹⁶¹ *Ex art. 98 RC Molise*, l'Ufficio di Presidenza giudica sull'ammissibilità di tali atti. Alcuni regolamenti distinguono tra la formulazione con frasi ingiuriose, su cui giudica il presidente del Consiglio, e l'estraneità dell'argomento rispetto alla competenza della Regione, su cui decide il Consiglio (v. art. 62, co. 4 e 5, RC Puglia; art. 109 RC V. d'Aosta; art. 107 RC Trentino A.A.).

questione di competenza della Giunta, per sapere se la stessa abbia adottato o intenda adottare provvedimenti su determinati oggetti¹⁶².

L'interrogazione è rivolta per iscritto da uno o più consiglieri alla Giunta per il tramite del presidente del Consiglio, anche se in alcune Regioni può essere presentata anche dagli enti locali (Piemonte, Marche, Lazio, Calabria, Basilicata)¹⁶³ e da associazioni e organizzazioni di categoria (art. 107 RC Piemonte e art. 159 RC Abruzzo), nel tentativo di integrare livelli tra loro differenti e aprire dei canali con la società¹⁶⁴. La risposta all'interrogazione può essere scritta o orale, in Consiglio o in commissione¹⁶⁵, e deve essere data entro un determinato termine¹⁶⁶.

Sulla scia delle modifiche apportate ai regolamenti di Camera e Senato negli anni '80, anche a livello regionale è stata introdotta nei regolamenti consiliari l'interrogazione a risposta immediata, nota come

¹⁶² Art. 99, co. 1, RC Piemonte; art. 113 RC Lombardia; art. 75, co. 1, RC Veneto; art. 114, co. 1, RC Liguria; art. 112, co. 1, RC Emilia-R.; art. 158 RC Toscana; art. 107, co. 2, RC Marche; art. 84, co. 1, RC Umbria; art. 90, co. 1, RC Lazio; art. 152 RC Abruzzo; art. 124, co. 1, RC Campania; art. 56, co. 1, RC Puglia; art. 121 RC Calabria; art. 100 RC Basilicata; art. 85 RC Molise; art. 137 RC Sicilia; art. 106 RC Sardegna; art. 91 RC V. d'Aosta; art. 146, co. 2, RC Friuli V.G.; art. 94, co. 1, RC Trentino A.A.; cfr. artt. 128 Reg. Cam., art. 145 Reg. Sen.

¹⁶³ Art. 107, co. 5, RC Marche (che però dovrebbe essere modificato, in quanto si riferisce ancora agli enti locali di cui all'art. 20 del vecchio statuto regionale). Ai sensi dell'art. 10, co. 2, ST. Calabria, i comuni e le province possono rivolgere interrogazioni alla Regione su questioni di loro interesse con le procedure previste nel regolamento consiliare, il cui art. 123 prevede che l'interrogazione sia sottoscritta dal sindaco o dal presidente della provincia e che la Giunta risponda per iscritto all'ente entro 20 giorni dalla ricezione; decorso infruttuosamente tale termine, l'interrogazione è posta all'ordine del giorno del Consiglio nella seduta successiva (v. anche art. 107 RC Basilicata). L'art. 103 RC Lazio prevede l'interrogazione presentata dal comune (non anche dalla provincia), a cui la Giunta regionale risponde in commissione, con partecipazione del sindaco o di un consigliere comunale, entro la seconda settimana successiva all'annuncio.

¹⁶⁴ M. AIROLDI, *I regolamenti delle assemblee legislative*, Torino, Giappichelli, 2012, 248.

¹⁶⁵ Ai sensi dell'art. 84, co. 2, RC Umbria, il presidente del Consiglio assegna l'interrogazione alla commissione competente, qualora l'interrogante non abbia espressamente richiesto la risposta in Consiglio. Cfr. art. 99, co. 3, RC Piemonte; artt. 114, co. 4, e 116 RC Lombardia; art. 76 RC Veneto; art. 117 RC Liguria; art. 112, co. 3, RC Emilia-R.; art. 162 RC Toscana; art. 127 RC Campania; art. 143-*bis* RC Sicilia.

¹⁶⁶ Entro 15 giorni dal ricevimento (art. 99, co. 4 RC Piemonte); entro 20 giorni dall'annuncio dell'interrogazione in aula (art. 117, co. 2, RC Lombardia; art. 75, co. 4, RC Veneto; art. 121, co. 2, RC Calabria); entro 30 giorni dalla presentazione (art. 116, co. 1, RC Liguria; art. 113, co. 4, RC Emilia-R.; art. 85, co. 1, RC Umbria); non oltre la terza settimana successiva (art. 99, co. 3, RC Lazio); entro 60 giorni (art. 140, co. 4, RC Sicilia).

«*question time*»¹⁶⁷, che ha luogo in Consiglio con una certa periodicità, ad esempio almeno una volta alla settimana come alla Camera dei deputati (art. 135-*bis* Reg. Cam.)¹⁶⁸ o una volta al mese come in Senato (art. 151-*bis* Reg. Sen.)¹⁶⁹, anche se le ipotesi al riguardo sono diverse¹⁷⁰. Si tratta di una domanda chiara e concisa, formulata da un consigliere¹⁷¹, su un argomento connotato da particolare urgenza e attualità politica¹⁷², alla quale risponde subito un membro della Giunta o il suo presidente, in un'ottica di valorizzazione della dialettica tra il Consiglio e l'organo esecutivo. È generalmente previsto un termine di presentazione, più o meno prossimo rispetto allo svolgimento della relativa seduta consiliare¹⁷³, così come limiti di tempo per l'illustrazione della domanda, per la risposta e per il diritto di replica. Si tratta comunque di domande e risposte che si susseguono con una certa rapidità nell'arco di pochi minuti¹⁷⁴.

¹⁶⁷ Parlano espressamente di «*question time*» l'art. 153 RC Abruzzo, art. 91 RC Molise.

¹⁶⁸ Art. 118, co. 2, RC Liguria.

¹⁶⁹ Art. 79, co. 2, RC Veneto; art. 57, co. 5, RC Puglia; art. 148, co. 1, RC Friuli V.G.

¹⁷⁰ 2 sedute al mese (art. 144*bis*, co. 7, RC Sicilia), una volta ogni 2 settimane (art. 129, co. 1, RC Campania), ogni 15 giorni (art. 88, co. 1, RC Umbria), il primo martedì del mese (art. 153, co. 2, RC Abruzzo), all'inizio della prima seduta di ogni tornata dell'assemblea (art. 114, co. 1, RC Emilia-R.), un'ora della sessione antimeridiana della seduta consiliare (art. 163, co. 1, RC Toscana), la prima ora di ogni seduta (art. 100, co. 1, RC Lazio).

¹⁷¹ In Lombardia, l'interrogazione a risposta immediata deve essere sottoscritta da almeno 5 consiglieri (art. 115, co. 1, RC Lombardia). In Basilicata l'interrogazione a risposta immediata è presentata dal capogruppo (art. 103, co. 3, RC Basilicata). In Campania ciascun gruppo può presentare un numero massimo di interrogazioni in base alla consistenza numerica: 1 interrogazione se il gruppo è composto da meno di 4 consiglieri, 2 interrogazioni se da 5 a 8 consiglieri, 3 se da 9 a 12, 4 interrogazioni se composto da 13 o più consiglieri, mentre le componenti politiche del gruppo misto possono presentare interrogazioni autonomamente (art. 129, co. 2, RC Campania).

¹⁷² Art. 100, co. 1, RC Piemonte; art. 79, co. 1, RC Veneto; art. 118, co. 1, RC Liguria; art. 163, co. 2, RC Toscana; art. 104, co. 3, RC Lazio; art. 153, co. 1, RC Abruzzo; art. 129, co. 3, RC Campania; art. 57, co. 1, RC Puglia; art. 122, co. 1, RC Calabria; art. 103 RC Basilicata; art. 144-*bis* RC Sicilia; art. 96-*bis* RC V. d'Aosta; art. 148, co. 3, RC Friuli V.G.

¹⁷³ Ad es., almeno 24 ore prima della relativa seduta (art. 100, co. 1, RC Piemonte; art. 114, co. 2, RC Emilia-R.), almeno 48 ore prima (art. 115, co. 3, RC Lombardia; art. 88, co. 4, RC Umbria; art. 129, co. 2, RC Campania), 5 giorni prima della seduta (art. 118, co. 3, RC Liguria); entro il 7° giorno antecedente la seduta (art. 57 RC Puglia; art. 122 RC Calabria).

¹⁷⁴ Per la domanda non più di 1 minuto (art. 129, co. 4, RC Campania; art. 103, co. 1, RC Basilicata), non più di 2 minuti (art. 115, co. 5 RC Lombardia; art. 79, co. 4, RC Veneto; art. 153, co. 7, RC Abruzzo; art. 57, co. 7, RC Puglia; art. 122, co. 9, RC Calabria), non più di 3 minuti (art. 100, co. 6, RC Piemonte; art. 118, co. 6, RC Liguria; art. 88, co. 5, RC Umbria), non più di 5 minuti (art. 104, co. 4, RC Lazio), non più di 6 minuti considerando anche la replica (art. 114, co. 4, RC Emilia-R.). Per la risposta non più di 2 minuti (art. 144-*bis*, co. 6, RC

Alcuni regolamenti fissano il numero massimo di interrogazioni a risposta immediata per seduta, peraltro selezionate dal presidente del Consiglio tra quelle pervenute nel termine previsto, sentite la Conferenza dei capigruppo e la Giunta regionale, che potrebbe aver interesse a “insabbiare” determinate domande presentate dai consiglieri di opposizione¹⁷⁵. Invece in altri è data priorità alle interrogazioni presentate dai gruppi di opposizione o è comunque assicurato lo svolgimento di un numero minimo di interrogazioni presentate dalle minoranze¹⁷⁶.

Alle sedute dedicate allo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata sono assicurate adeguate forme di pubblicità e il presidente del Consiglio può disporre la trasmissione televisiva diretta o via web, al fine di portare all’attenzione dell’opinione pubblica interrogazioni su questioni di particolare rilevanza¹⁷⁷.

L’interpellanza consiste nella domanda rivolta alla Giunta per conoscere i motivi o gli intendimenti della sua condotta o delle sue scelte su problemi di particolare rilievo o di carattere generale che ne investono la competenza ovvero sollecitare spiegazioni circa determinati atti della sua politica¹⁷⁸. Generalmente, i regolamenti estendono alle interpellanze le regole procedurali stabilite per le interrogazioni¹⁷⁹. La risposta della Giunta

Sicilia), non più di 3 minuti (art. 79, co. 4, RC Veneto; art. 114, co. 4, RC Emilia-R.; art. 88, co. 5, RC Umbria; art. 104, co. 4, RC Lazio; art. 153, co. 7, RC Abruzzo; art. 129, co. 4, RC Campania; art. 57, co. 7, RC Puglia; art. 122, co. 3, RC Calabria; art. 103, co. 4, RC Basilicata), non più di 4 minuti (art. 115, co. 5, RC Lombardia); non più di 5 minuti (art. 100, co. 6, RC Piemonte; art. 118, co. 6, RC Liguria; art. 163, co. 3, RC Toscana; art. 91 RC Molise).

¹⁷⁵ Art. 91, co. 3, RC Molise; art. 144-*bis*, co. 4, RC Sicilia.

¹⁷⁶ Cfr. art. 100, co. 4, RC Piemonte e art. 163, co. 1, RC Toscana.

¹⁷⁷ Art. 115, co. 7, RC Lombardia; art. 122, co. 10, RC Calabria; art. 79, co. 5, RC Veneto; art. 118, co. 9, RC Liguria; art. 88, co. 3, RC Umbria; art. 153, co. 9, RC Abruzzo; art. 129, co. 5, RC Campania; art. 57, co. 8, RC Puglia.

¹⁷⁸ Art. 101 RC Piemonte; art. 118, co. 1, RC Lombardia; art. 77, co. 1, RC Veneto; art. 119, co. 1, RC Liguria; art. 115 RC Emilia-R.; art. 165 RC Toscana; art. 114 RC Marche; art. 89 RC Umbria; art. 92 RC Lazio; art. 154 RC Abruzzo; art. 130 RC Campania; art. 60, co. 1, RC Puglia; art. 120, co. 1, RC Calabria; art. 108, co. 2, RC Basilicata; art. 88 RC Molise; art. 145 RC Sicilia; art. 108 RC Sardegna; art. 97 RC V. d’Aosta; art. 151 RC Friuli V.G.; art. 99 RC Trentino A.A.

¹⁷⁹ Sulle differenze tra interrogazioni e interpellanze, A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in Enc. dir., Milano, Giuffrè, 1972, XXII, 406 ss.; A. MACCANICO, *Interrogazioni e interpellanze*, in Enc. giur., Roma, Treccani, 1989, XVII, 7.

è data oralmente in Consiglio (ma alcuni regolamenti prevedono anche la forma scritta, ad es. art. 120 RC Lombardia), sono previsti tempi per l'illustrazione dell'interpellanza, per la risposta e per l'eventuale replica, la cui durata è generalmente superiore a quella delle interrogazioni¹⁸⁰.

L'ordine del giorno è una proposta volta a promuovere un pronunciamento su argomenti di interesse generale, su questioni di particolare rilievo politico ovvero a manifestare orientamenti o definire indirizzi su determinati argomenti. In alcuni casi si distingue tra ordine del giorno (richieste e giudizi su specifici argomenti) e risoluzioni (indirizzi, direttive, linee guida nei confronti della Giunta)¹⁸¹.

La mozione è un atto motivato diretto a promuovere una discussione e/o una deliberazione del Consiglio, anche per dare alla Giunta indirizzi per la trattazione di determinate questioni di competenza regionale¹⁸². È firmata da un consigliere o da un numero minimo di essi ed è messa all'ordine del giorno dal presidente del Consiglio, sentita la Conferenza dei capigruppo, entro un determinato termine compatibilmente con il programma dei lavori. La mozione è illustrata dal proponente, a cui solitamente è data facoltà di replica dopo la discussione e prima del voto. Un esempio di mozione è quella per formulare proposte di legge al Parlamento (art. 97 RC Lazio).

In generale gli strumenti delineati ricalcano quelli che i Consigli avevano a disposizione già prima del 1999. Per tale ragione in dottrina è condivisa l'opinione circa la loro inidoneità a rafforzare l'esercizio del controllo consiliare in un contesto ormai completamente diverso, per cui la

¹⁸⁰ Non più di 5 minuti (art. 100, co. 3, RC Piemonte; art. 119, co.3, RC Lombardia; art. 78, co. 6, RC Veneto; art. 120, co. 1, RC Liguria; art. 115, co. 3, RC Marche; art. 154, co. 4, RC Abruzzo; art. 120, co. 2, RC Calabria); non oltre 7 minuti (art. 90 RC Umbria); non più di 15 minuti (art. 98, co. 1, RC Lazio); non più di 20 minuti (art. 131 RC Campania). Per la risposta, 5 minuti, 10 se risponde congiuntamente a più interpellanze (art. 120, co. 2, RC Liguria); 8 minuti (art. 116, co. 1, RC Emilia-Romagna), non oltre 10 minuti (art. 116, co. 1, RC Marche).

¹⁸¹ Art. 81 RC Veneto; art. 128, co. 1, RC Liguria; art. 107 RC Emilia-R.; art. 173 RC Toscana; art. 100 RC Umbria; art. 123 RC Campania; art. 158, co. 1, RC Abruzzo.

¹⁸² Cfr. art. 102 RC Piemonte; art. 104 RC Emilia-R.; art. 118 RC Marche; art. 93 RC Umbria; art. 91 RC Lazio; art. 121 RC Campania; art. 61 RC Puglia; art. 119 RC Calabria; art. 109 RC Basilicata; art. 92 RC Molise; art. 152 RC Sicilia; art. 103 RC Trentino A.A.

riproduzione nei nuovi statuti di «ormai logori strumenti» non può considerarsi soddisfacente né risulta che essi abbiano un'attuazione significativa nella prassi¹⁸³.

Discorso a parte va fatto in ordine alle mozioni «a contenuto predeterminato», come le qualifica l'art. 170 del regolamento toscano, ossia la mozione di sfiducia nei confronti del presidente della Giunta e quella di non gradimento nei confronti di singoli membri della stessa.

Rispetto alle mozioni semplici, è prevista una soglia più alta di firmatari, così come diversi sono i tempi della discussione, le modalità di votazione e l'intervallo tra la presentazione e la discussione. In alcune Regioni la mozione di sfiducia può essere rivolta anche nei confronti dei componenti dell'Ufficio di Presidenza e dei presidenti delle commissioni permanenti per gravi motivi o per violazione degli obblighi ad essi attribuiti¹⁸⁴ o per il mancato «rispetto del principio di imparzialità nell'adempimento delle funzioni istituzionali»¹⁸⁵.

La più importante funzione di controllo politico esercitata dal Consiglio regionale è rappresentata dalla mozione di sfiducia rivolta al presidente della Giunta. È l'art. 126, co. 2 e 3, Cost., a stabilire che il Consiglio può esprimere la sfiducia nei confronti del presidente della Giunta con mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei consiglieri e messa in discussione non prima di 3 giorni dalla presentazione, la cui approvazione per appello nominale a maggioranza assoluta, se rivolta nei

¹⁸³ F. PIZZETTI, A.M. POGGI, *op.cit.*, 26-27.

¹⁸⁴ Così in Puglia, dove la mozione è presentata da almeno due terzi dei consiglieri regionali in carica, approvata a scrutinio segreto a maggioranza qualificata dei due terzi (art. 27, co. 2 e 4, ST. Puglia). In Campania il presidente del Consiglio e gli altri membri dell'Ufficio, collegialmente o individualmente, possono essere revocati con l'approvazione di una mozione di sfiducia del Consiglio (art. 35, co. 4, ST. Campania); il regolamento prevede la sottoscrizione della mozione da almeno un quinto dei consiglieri, tempi di riflessione, votazione palese, numero legale dei due terzi dei consiglieri, approvazione a maggioranza assoluta (se riguarda il presidente del Consiglio) o semplice (negli altri casi), con contestuale elezione del nuovo componente, con un meccanismo simile alla sfiducia costruttiva (art. 6 RC Campania). La revoca è prevista anche dall'art. 32, co. 1, ST. Trentino A.A.; sulla mozione di decadenza per gravi motivi del presidente di commissione, v. art. 19, ult. co., RC Marche, art. 30, co. 6, RC Sardegna.

¹⁸⁵ Art. 36, co. 6, ST. Veneto.

confronti del presidente della Giunta eletto in via diretta, comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio¹⁸⁶.

Il ricorso a tale strumento è limitato da alcune condizioni volte ad assicurare un certo grado di stabilità dell'esecutivo. La frazione consiliare minima richiesta per la presentazione (un quinto dei consiglieri) dovrebbe evitare il ricorso eccessivo alla mozione di sfiducia, specie da parte di singoli gruppi di opposizione dalla bassa consistenza numerica, mentre il divieto di procedere all'immediata discussione e votazione della mozione (non prima di 3 giorni) tutela il presidente della Giunta e la maggioranza consiliare da agguati da parte dell'opposizione, laddove quest'ultima intendesse approfittare di occasionali assenze nelle fila della maggioranza. La previsione di una maggioranza specifica per l'approvazione della mozione di sfiducia, ossia quella assoluta, si differenzia dall'analoga mozione presentata in Parlamento *ex art. 94, co. 5, Cost.* approvata a maggioranza semplice, il che si spiega anche con l'effetto ben più gravoso operante a livello regionale, dove alle dimissioni del presidente della Giunta eletto in via diretta si aggiunge lo scioglimento del Consiglio. In questo senso, è proprio la regola del *simul stabunt simul cadent* a rappresentare il deterrente più forte rispetto all'approvazione della mozione di sfiducia da parte del Consiglio.

Dal momento che le Regioni hanno optato per l'elezione a suffragio diretto del presidente della Giunta, i rispettivi statuti riprendono pedissequamente quanto previsto dalla Costituzione, stabilendo al più la durata massima dell'intervallo tra la presentazione e la discussione della mozione, ossia il termine entro cui questa deve comunque essere discussa¹⁸⁷, nonché l'ordinaria amministrazione fino alla proclamazione del nuovo presidente di Giunta¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Sulla forma di governo regionale, v. *supra* parr. 2.7 e 2.8.

¹⁸⁷ Non oltre 20 giorni dalla presentazione (es. art. 26 ST. Lombardia; art. 33, co. 3, ST. Toscana, art. 43, co. 1, ST. Lazio; art. 52, co. 2, ST. Campania), non oltre 15 giorni (es. art. 37, co. 2, ST. Calabria) non 10 oltre giorni (es. art. 43, co. 2, ST. Liguria; art. 48, co. 1, ST. Abruzzo).

¹⁸⁸ Cfr. es. art. 52 ST. Piemonte, art. 55, co. 4, ST. Veneto, art. 71, co. 2, ST. Umbria.

Solo l'art. 71 ST. Umbria nulla dispone circa l'intervallo tra presentazione e discussione, quindi dovrebbe valere la regola fissata dalla Costituzione secondo la quale la mozione di sfiducia è discussa non prima di 3 giorni dalla presentazione; tuttavia, l'art. 101, co. 2, del regolamento consiliare dispone che il presidente del Consiglio fissa la discussione della mozione entro 15 giorni dalla presentazione, ma non prima di 5 giorni dalla stessa; per quanto il regolamento non sia sindacabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale, non sembra che il limite previsto dal regolamento umbro sia *contra Constitutionem* nella parte in cui prevede un arco temporale maggiore tra presentazione e discussione rispetto a quello previsto dall'art. 126, co. 2, Cost., soprattutto se si considera che la *ratio* di ogni periodo di riflessione è assicurare che la decisione risulti quanto più possibile ponderata e valutata nelle sue conseguenze.

Alcuni regolamenti consiliari integrano la disciplina costituzionale e statutaria, stabilendo le modalità, la durata e la ripartizione dei tempi della discussione della mozione di sfiducia, il divieto di procedere a votazione per parti separate, l'impossibilità di presentare ordini del giorno¹⁸⁹.

L'art. 58, co. 1-*bis*, RC Calabria (in combinato disposto con l'art. 25-*bis*, co. 1) prefigura un'ipotesi peculiare, rappresentata dalla presentazione di una mozione di sfiducia motivata sulla circostanza che *a*) il presidente della Giunta sia stato condannato per determinati reati con sentenza confermata in appello o sia stato rinviato a giudizio per il reato di associazione di tipo mafioso *ex art. 416-bis c.p.*, ovvero *b*) su gravi e reiterate violazioni del codice etico di buon governo, approvato con

¹⁸⁹ Alla discussione possono prendere la parola il presidente della Giunta e, per non più di 15 minuti inclusa la dichiarazione di voto, un consigliere per gruppo, mentre altri consiglieri possono intervenire per non più di 5 minuti ciascuno e solo per dichiarare la difformità del loro voto rispetto a quello del gruppo cui appartengono (art. 110, co. 2, RC Emilia-R.; art. 58, co. 2, RC Calabria; cfr. i tempi più lunghi fissati dall'art. 101, co. 4, RC Umbria). Secondo altri regolamenti, tali ambiti sono stabiliti dall'Ufficio di Presidenza integrato dai presidenti dei gruppi all'unanimità, in caso contrario decide il presidente del Consiglio (art. 124, co. 4, RC Liguria); ovvero dal presidente del Consiglio, sentiti l'Ufficio di Presidenza e la Conferenza dei presidenti dei gruppi (art. 126, co. 4, RC Lombardia, art. 139, co. 4, RC Abruzzo; cfr. art. 25, co. 3, RC Campania).

deliberazione consiliare n. 49/2005, recando grave pregiudizio «al prestigio e al decoro» dell'organo consiliare. In questi casi al presidente del Consiglio calabrese spetta valutare se «vi siano elementi sufficienti per procedere», sulla base delle motivazioni della mozione e della difesa contenuta nella memoria scritta o espressa in apposita audizione dal presidente della Giunta entro un determinato termine. Ad avviso di chi scrive, tale meccanismo suscita alcune perplessità, a partire dalla considerazione che, se la mozione di sfiducia si fonda su una sentenza di condanna confermata in appello per determinati reati già individuati dal regolamento ovvero su una richiesta di rinvio a giudizio per associazione di stampo mafioso, non si capisce quali siano gli spazi per una valutazione discrezionale del presidente del Consiglio in ordine agli «elementi sufficienti per procedere»; se la mozione fosse fondata invece su gravi e reiterate violazioni del codice calabrese di buon governo, si attribuisce allora al presidente del Consiglio un ambiguo ruolo di giudice (che dovrà soppesare le ragioni dell'«accusa» con quelle della «difesa», in particolare valutando se le violazioni, oltre che sussistenti, siano reiterate e gravi), senza però alcuna garanzia di imparzialità. Inoltre, con una formulazione tutt'altro che ineccepibile, i firmatari della mozione possono «insistere» di fronte all'eventuale giudizio negativo del presidente del Consiglio, richiedendo che la mozione sia comunque discussa e votata. Si tratta quindi di un meccanismo che, invece di risultare funzionale a una maggiore ponderazione all'interno della procedura, può essere la fonte o il fattore di inasprimento della conflittualità all'interno del Consiglio, specie tra il presidente dell'assemblea e i consiglieri (probabilmente di minoranza) firmatari della mozione.

Per quanto riguarda il rapporto di fiducia con i singoli membri della Giunta, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 45, co. 3, della deliberazione statutaria della Regione Abruzzo approvata nel 2004, nella parte in cui imponeva al presidente della Giunta l'obbligo di revocare l'assessore, qualora quest'ultimo fosse stato sfiduciato dal Consiglio con

apposita mozione (sent. n. 12/2006)¹⁹⁰. In questo senso la Regione Abruzzo aveva ripreso l'istituto della sfiducia individuale, nato nella prassi parlamentare, poi codificato nel regolamento della Camera (art. 115, co. 3 e 4), a suo tempo "salvato" dal Giudice costituzionale nell'ambito di un conflitto di attribuzione, in quanto compatibile con la forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione (sent. n. 7/1996). Tuttavia, nella diversa forma di governo regionale la sfiducia individuale viola l'art. 122, co. 5, Cost., poiché una volta che lo statuto abbia previsto l'elezione diretta del presidente della Giunta, ne consegue inderogabilmente che sia quest'ultimo, di sua iniziativa, a nominare e revocare i membri della Giunta, senza possibilità di introdurre un circuito fiduciario estraneo allo schema configurato dalla Costituzione.

Quanto affermato non impedisce alle Regioni di prevedere comunque la facoltà per i consiglieri di presentare una mozione nei confronti di un singolo membro della Giunta (cd. «non gradimento» in Toscana e in Campania), dalla quale non derivi in caso di approvazione l'obbligo in capo all'assessore di dimettersi né l'obbligo del presidente della Giunta di revocarlo.

In questa direzione si muovono alcuni statuti e regolamenti consiliari (Liguria, Lombardia, Veneto, Emilia-R., Marche, Toscana, Umbria, Campania, Calabria, Friuli-Venezia Giulia), ma anche laddove l'istituto non fosse previsto espressamente potrebbero comunque applicarsi le regole della mozione di sfiducia nei confronti del presidente della Giunta, ad eccezione delle conseguenze che derivano in caso di sua approvazione.

Sulla scia dell'art. 126, co. 2, Cost., la mozione è motivata e sottoscritta da almeno un quinto dei componenti del Consiglio regionale¹⁹¹. I regolamenti consiliari disciplinano poi gli interventi e i tempi della

¹⁹⁰ Su cui S. CATALANO, *Voto di sfiducia al singolo assessore e statuti regionali*, in Giur. cost., 2006, 102 ss.

¹⁹¹ La proposta è discussa non prima di 3 giorni e non oltre 10 giorni dalla presentazione (art. 125 RC Liguria) o non oltre 20 giorni (art. 127, co. 3, RC Lombardia, art. 36, co. 2, ST. Toscana; art. 26, co. 3, RC Campania) ovvero è posta all'ordine del giorno della prima seduta utile del Consiglio (art. 62 RC Calabria; art. 102, co. 1, RC Umbria; art. 145-ter RC Friuli V.G.).

discussione o rinviando tali ambiti alla decisione del presidente del Consiglio¹⁹². La mozione è approvata per appello nominale a maggioranza assoluta ed è trasmessa al presidente della Giunta per le determinazioni che ritenga opportuno assumere. Il presidente della Giunta comunica e motiva al Consiglio la propria decisione entro un determinato termine (immediatamente *ex art. 102, co. 3, RC Umbria*)¹⁹³.

La presentazione e l'approvazione della mozione di non gradimento potrà avvenire in contesti politici peculiari o in particolari casi di convergenza tra forze della maggioranza e dell'opposizione. Rimane uno strumento intrinsecamente debole dal punto di vista giuridico, in quanto non crea alcun obbligo di revoca o di dimissioni, il cui impatto sarà valutato caso per caso sul piano politico, valendo come "invito" al presidente della Giunta o come forma di "pressione" sull'assessore.

Tornando al rapporto fiduciario tra Consiglio e presidente della Giunta, il quadro si completa con altri due istituti: la fiducia iniziale presunta e la questione di fiducia.

In ordine alla prima, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 46, co. 2, della deliberazione statutaria del 2004 della Regione Abruzzo, nella parte in cui prevedeva che il presidente della Giunta dovesse presentare il programma nella prima seduta del Consiglio successiva alle elezioni e che, in caso di riezione, si producessero i medesimi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia (sent. n. 12/2006)¹⁹⁴. Ad avviso dei giudici, la forma di governo basata sull'elezione diretta del presidente della Giunta e sulla contestualità con l'elezione del

¹⁹² Alla discussione possono prendere la parola per non più di 15 minuti il presidente della Giunta, l'assessore interessato, un relatore per gruppo, altri consiglieri per dichiarare la difformità del loro voto rispetto a quello del gruppo di appartenenza (art. 62 RC Calabria; art. 111, co. 1, RC Emilia-R.). In Lombardia, il presidente del Consiglio, sentiti l'Ufficio di Presidenza e la Conferenza dei capigruppo, stabilisce le modalità e la durata della discussione e ripartisce il tempo complessivo tra i gruppi consiliari (art. 127, co. 4, RC Lombardia).

¹⁹³ Cfr. art. 29, co. 3, ST. Lombardia; art. 9, co. 3, ST. Marche; art. 36, co. 2, ST. Toscana; art. 71, co. 3, ST. Umbria; art. 52, co. 5, ST. Campania.

¹⁹⁴ Si vedano anche sentt. nn. 2/2004 sullo statuto calabrese, 372/2004 relativa allo statuto toscano, 379/2004 sullo statuto dell'Emilia-R.

Consiglio presuppone un'«iniziale presunzione di consonanza politica», superabile solo da un atto tipico quale la mozione di sfiducia, per la presentazione della quale sono previste precise modalità procedurali¹⁹⁵.

Dunque, rispetto a quanto espressamente previsto dalla Costituzione per il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, la fiducia iniziale tra Consiglio regionale e presidente della Giunta si considera presunta, salvo la Regione opti per una forma di governo non fondata sull'elezione in via diretta del vertice dell'esecutivo. È il meccanismo tipico degli ordinamenti semipresidenziali (Francia) o parlamentari dualisti (Austria), in cui l'elezione diretta del Capo dello Stato, l'attribuzione allo stesso di ampi poteri e di un ruolo attivo nella funzione esecutiva fanno sì che il Governo da lui nominato goda già di una forte legittimazione, che rende non necessaria l'investitura iniziale da parte dell'organo parlamentare¹⁹⁶.

Nulla vieta agli statuti e/o ai regolamenti consiliari di prevedere l'obbligo per il presidente della Giunta di presentare al Consiglio il programma politico e la composizione dell'esecutivo all'indomani delle elezioni regionali, solitamente nella seduta di insediamento del Consiglio o comunque entro un certo termine¹⁹⁷. Può seguire un dibattito nella stessa seduta o in quella immediatamente successiva, talvolta con regole particolari riguardanti la prevalenza degli interventi dei consiglieri appartenenti ai gruppi di opposizione¹⁹⁸, così come la sottoposizione del programma all'approvazione del Consiglio, pur non derivandone conseguenze di tipo giuridico, dato che l'eventuale mancata approvazione

¹⁹⁵ Formula ripresa da S. CATALANO, *La presunzione di consonanza: esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2010, spec. 123 ss.

¹⁹⁶ D.E. TOSI, M. COMBA, *Forme di governo*, in E. PALICI DI SUNI (cur.), *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2011, 68.

¹⁹⁷ Cfr. art. 42 ST. Lazio; art. 39 ST. Liguria; art. 25, co. 8, ST. Lombardia; art. 7, co. 2, ST. Marche; art. 43, co. 2, lett. a) ST. Umbria; art. 41, co. 4, ST. Puglia; art. 33, co. 4, ST. Calabria.

¹⁹⁸ Cfr. ad es. art. 48, co. 2, RC Piemonte, ai sensi del quale il presidente del Consiglio garantisce la «prevalenza degli interventi alle opposizioni» (anche se non è chiaro cosa si intenda per prevalenza degli interventi, se sia riferita al loro numero, alla ripartizione complessiva del tempo o a entrambi), e art. 12 RC Liguria, secondo il quale il presidente del Consiglio determina il tempo complessivo per la discussione del programma, riservando il 60% ai gruppi di opposizione.

da parte del Consiglio avrà solo rilievo politico¹⁹⁹. Anche se è difficile ipotizzare che il presidente neo-eletto veda i partiti di maggioranza che lo hanno sostenuto alle elezioni respingere il programma appena approvato dagli elettori e la “lista di governo” (presumibilmente elaborati anche sulla base delle indicazioni degli stessi partiti), si deve comunque sottolineare che la previsione di un atto formale come la votazione sul programma consente una più chiara individuazione a inizio legislatura della maggioranza consiliare che sostiene il presidente della Giunta e dell’opposizione²⁰⁰.

Altre disposizioni prevedono la discussione ed eventuale approvazione da parte del Consiglio degli aggiornamenti del programma di governo e della sua attuazione nel corso della legislatura, come in Emilia-R. dove l’assemblea verifica annualmente l’attuazione del programma e ne approva le modifiche o in Campania dove il presidente della Giunta presenta entro il 31 marzo di ogni anno una relazione ai fini della discussione in Consiglio²⁰¹.

Le norme dedicate alla specificazione, agli aggiornamenti del programma e alla verifica periodica della sua attuazione da parte del Consiglio sono legate alla possibilità che nell’arco di una legislatura di cinque anni il contesto e la realtà sociali possano anche cambiare profondamente e incidere sulle priorità e sul programma di governo. Anche in questi casi vi sarà pur sempre l’estrema prudenza del Consiglio nel presentare e approvare una mozione di sfiducia, considerando la conseguenza che essa comporta, ossia lo scioglimento dell’organo.

Passando alla questione di fiducia, la regola generale è che il voto contrario a una proposta della Giunta non comporta l’obbligo di dimissioni del presidente della stessa. Ad ogni modo la Corte costituzionale,

¹⁹⁹ A questo proposito, v. Corte cost., sentt. nn. 372/2004 e 379/2004 relative alla non illegittimità, rispettivamente, dell’art. 32, co. 2, ST. Toscana e dell’art. 28, co. 2, ST. Emilia-R., su cui S. CATALANO, *Statuti regionali e voto di fiducia iniziale*, in Giur. cost., 2005, 712 ss.

²⁰⁰ A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in Enc. giur., Roma, Treccani, 1990, XXI, 1, secondo cui è in relazione alla votazione della fiducia che «si forma concettualmente ... l’opposizione parlamentare».

²⁰¹ Rispettivamente art. 28, co. 2 ST. Emilia-R. e art. 31 ST. Campania; cfr. art. 52, co. 3 ST. Veneto; art. 16, co. 2, lett. a), ST. Calabria.

pronunciatasi con la nota sentenza n. 2/2004 su diverse disposizioni dello statuto calabrese del 2003, non ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 34, co. 1, lett. f), ai sensi del quale il presidente della Giunta «pone la questione di fiducia davanti al Consiglio regionale, previo assenso della Giunta»²⁰².

La questione di fiducia rappresenta lo strumento nelle mani del presidente della Giunta per verificare la consistenza del proprio sostegno in assemblea, ricompattare e, soprattutto, ricattare la maggioranza consiliare su un determinato provvedimento (nel suo complesso o in riferimento all'approvazione o reiezione di determinati emendamenti), nonché per velocizzare l'*iter* formativo. Non a caso a livello parlamentare il frequente ricorso all'istituto della questione di fiducia ha favorito l'affermarsi di «discutibilissime prassi», come quella dei maxi-emendamenti, che «hanno spesso infettato il prodotto legislativo»²⁰³.

Tuttavia sul piano regionale, in un quadro caratterizzato dalla regola del *simul stabunt simul cadent*, ai sensi della quale alle dimissioni del presidente della Giunta eletto in via diretta consegue lo scioglimento automatico del Consiglio regionale, la questione di fiducia pone il primo in un'evidente posizione di forza rispetto al secondo, con il rischio di una deriva presidenzialistica che supererebbe la «mortificazione istituzionale» per tramutarsi in un vero e proprio «problema democratico»²⁰⁴.

Non sorprende quindi che l'istituto, di per sé caratterizzato da una così forte pressione sulle decisioni del Consiglio, sia attualmente previsto solo da tre nuovi statuti (Liguria, Campania, Calabria) e dalla legge

²⁰² In generale sulla questione di fiducia, tra i molti, G.F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in Enc. Giur., Roma, Treccani, 1989, XV, 6 ss.; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996; G. RIVOSACCHI, *Fiducia parlamentare*, in Dig. disc. pubbl., Torino, Utet, 2008, agg. Tomo I, 396 ss.; sull'assetto degli equilibri tra i poteri che deriva dal largo uso della questione di fiducia e sull'evoluzione dei rapporti non solo tra maggioranza e opposizione, ma tra il Governo e la maggioranza che lo sostiene, G. PICCIRILLI, *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in Quad. Cost., 2008, 789 ss.

²⁰³ G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, cit., 128.

²⁰⁴ A. D'ANDREA, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti e le scelte organizzative delle Regioni dopo la modifica dell'art. 123 Cost.*, in federalismi.it, 15/2007, 11.

statutaria di una Regione speciale (Friuli-Venezia Giulia)²⁰⁵. Inoltre la questione di fiducia è stata limitata ai provvedimenti di iniziativa giuntale ritenuti coesenziali all'attuazione del programma dell'esecutivo, quali la legge finanziaria e gli atti collegati, la legge di bilancio annuale e pluriennale, in materia di tributi e imposte regionali, ipotesi alle quali in Campania si aggiungono per particolari ragioni di necessità o urgenza la legge comunitaria e le leggi da adottare nel rispetto di termini perentori previsti da leggi dello Stato.

L'istituto configurato nelle sue linee generali dallo statuto calabrese mostra alcune peculiarità. In primo luogo, il presidente della Giunta deve previamente conseguire il consenso della stessa per porre la questione di fiducia²⁰⁶, soluzione che sembra ispirarsi all'art. 49, co. 3, della Cost. francese, ai sensi del quale il Primo ministro, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, impegna dinanzi all'Assemblea nazionale la responsabilità dell'esecutivo; si tratta comunque dell'unica analogia, dato che in Francia la questione di fiducia può essere posta solo sul progetto di legge finanziaria o di finanziamento della previdenza sociale e per un altro disegno o proposta di legge a sessione e comporta l'onere per l'Assemblea di sollevare una mozione di censura entro 24 ore, altrimenti il testo è approvato senza di fatto alcuna sottoposizione al voto dell'aula.

In secondo luogo, in Calabria la questione di fiducia può essere posta anche sull'attuazione del programma di governo, sui suoi aggiornamenti e su «questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale», il che non sembra in grado di contenere l'eccessivo ricorso a questo strumento, dato che

²⁰⁵ Cfr. art. 44 ST. Liguria, art. 49 ST. Campania, art. 37 ST. Calabria, art. 14, co. 1, lett. g), l. stat. Friuli-V.G. n. 17/2007. Ad essi si aggiunge l'art. 25, co. 3, ST. Molise (l. n. 347/1971), ai sensi del quale la Giunta e il suo presidente decadono «quando, su una questione di fiducia, il Consiglio abbia espresso voto contrario» (a maggioranza assoluta ex art. 65, co. 3, RC Molise), su cui G. CUOMO, C. ROSSANO (cur.), *Commento allo statuto della Regione Molise*, Milano, Giuffrè, 1973, 72 ss.

²⁰⁶ Secondo D. CODUTI, *La questione di fiducia tra statuti regionali e regolamenti consiliari*, in www.Osservatoriosullefonti.it, 2/2010, 5, con tale scelta lo statuto calabrese opera un «riequilibrio tra i poteri all'interno dell'Esecutivo regionale, rafforzandone l'elemento collegiale».

il giudizio sulla particolare rilevanza di una determinata questione sarà rimesso inevitabilmente alla piena discrezionalità del presidente della Giunta.

Ancora più ampio il raggio d'azione della «questione di governo» di cui all'art. 145-*bis* RC Friuli-Venezia Giulia, che può essere posta dal presidente della Regione su qualsiasi oggetto in discussione in assemblea ritenuto decisivo ai fini dell'attuazione del programma (co. 1), salvo su determinati atti strettamente legati alla sfera interna del Consiglio, quali modifiche al regolamento, proposte di inchieste consiliari, nomine, designazioni, fatti personali e «quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno del Consiglio» (co. 5).

Salvo il regolamento del Consiglio regionale della Campania, che si limita a riprendere pedissequamente quanto disposto dallo statuto, i regolamenti consiliari delle Regioni citate completano la disciplina relativa alla questione di fiducia, in riferimento alle modalità di presentazione, all'intervallo tra presentazione e discussione, alla durata degli interventi e alle modalità di approvazione. In Calabria, la questione di fiducia è discussa non prima di 3 giorni ed entro 15 giorni dalla sua presentazione e vi possono prendere la parola il presidente della Giunta e, per non più di 15 minuti, un relatore per gruppo e altri consiglieri solo per dichiarare la difformità del loro voto rispetto a quello del gruppo di appartenenza. In Liguria la procedura è più rapida, in quanto la questione è posta nel corso della seduta dedicata all'esame del provvedimento e, dopo gli interventi per non più di 5 minuti ciascuno, il Consiglio è sospeso e non può essere riconvocato prima delle 24 ore successive, salvo diversa determinazione dell'Ufficio di Presidenza²⁰⁷.

La questione di fiducia è votata con scrutinio palese per appello nominale e, se rigettata a maggioranza assoluta dei consiglieri, comporta le dimissioni del presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio.

²⁰⁷ Cfr. art. 42 RC Liguria, art. 59 RC Calabria, art. 77 RC Campania; art. 145-*bis* RC Friuli.

Non è da escludere che l'istituto possa essere formalizzato dal solo regolamento consiliare²⁰⁸, come del resto avviene sul piano statale in ordine ai regolamenti parlamentari (art. 161 Reg. Sen., art. 116 Reg. Cam.)²⁰⁹. Ad ogni modo, la mancata previsione dell'istituto da parte dello statuto o del regolamento consiliare non impedisce al presidente della Giunta di impegnare la propria responsabilità nel caso in cui consideri una votazione decisiva ai fini dell'attuazione del programma presentato, prospettando informalmente le proprie dimissioni in seguito alla mancata approvazione di un determinato provvedimento da parte del Consiglio regionale (cd. fiducia atecnica). Rispetto alla questione di fiducia, per così dire, formalizzata, in questo caso l'eventuale reiezione non comporta alcun obbligo giuridico di dimissioni in capo al presidente della Giunta.

²⁰⁸ Si veda l'art. 121-*quinquies* RC Sicilia, che prevede la possibilità per il «Governo» di porre la questione di fiducia su un ordine del giorno, su una mozione, sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di disegni di legge (se è sul mantenimento di un articolo, si illustrano prima gli emendamenti all'articolo, dopo di che, se il voto è favorevole, l'articolo è approvato e tutti gli emendamenti sono respinti), ma non sulla votazione finale dei disegni di legge (art. 122, co. 3, RC Sicilia). Tuttavia il regolamento non specifica quali siano le conseguenze in caso di reiezione della questione di fiducia. In questo senso, G. TOMASELLO, *Autonomia dell'Assemblea regionale siciliana e insindacabilità dei suoi deputati*, 2004, 42, in www.ars.sicilia.it (sezione «Studi e Pubblicazioni»), suggerisce una modifica del regolamento per risolvere l'incertezza «circa l'effettività di istituti formalmente in vigore del regolamento interno, tra questi a titolo esemplificativo la posizione della questione di fiducia da parte del Presidente della Regione».

²⁰⁹ *Contra* N. VICECONTE, *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quad. reg.*, 2006, 128; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 337.

Capitolo V

Conclusioni

5.1 I regolamenti consiliari come fonti secondarie nella giurisprudenza costituzionale (implicitamente) ...

Come esaminato nell'ultimo capitolo, i regolamenti interni dei Consigli regionali seguono formalmente e sostanzialmente la falsariga di quelli parlamentari, salvo per alcune differenze derivanti dalla forma di governo (come la questione di fiducia, non istituita in diverse Regioni per evitare un ulteriore rafforzamento del presidente della Giunta) e dalle peculiarità proprie dell'ordinamento regionale (come l'iter formativo dei regolamenti comuni, ancora di competenza consiliare in varie Regioni).

I primi Consigli regionali, nel darsi le proprie regole di organizzazione e funzionamento, si trovarono a dover colmare la mancanza di esperienza e fu naturale per loro ispirarsi in gran parte ai principi già consolidati in Parlamento. Si deve anche considerare che il limite statutario dell'armonia con la Costituzione era prevalentemente interpretato in passato come trasposizione del modello dello Stato-persona (dagli artt. 64 e 72, co. 1 e 2, Cost. si argomentava che lo statuto non potesse sottrarre ai regolamenti consiliari fattispecie corrispondenti a quelle dei regolamenti parlamentari) e l'originario procedimento formativo degli statuti, sia sulla carta sia nella prassi, condusse a una codeterminazione dei contenuti da parte del Parlamento, il che si rifletteva conseguentemente su quella che sarebbe stata la disciplina consiliare interna. Inoltre, negli anni in cui lo Stato completava l'attuazione dell'ordinamento regionale, il dibattito politico era concentrato anche sulla grande riforma dei regolamenti parlamentari, approvata nel 1971, che fece da sfondo alle scelte operate a livello regionale.

Questa influenza si è mantenuta negli anni – basti pensare all'interrogazione a risposta immediata, introdotta nei regolamenti consiliari sulla scia delle modifiche ai regolamenti di Camera e Senato negli anni ottanta – e i nuovi statuti e, in diversi casi, i regolamenti consiliari approvati successivamente alla riforma costituzionale del Titolo V non hanno determinato particolari novità rispetto allo schema di fondo relativo alla

struttura e al funzionamento del Consiglio, riproponendo peraltro tratti comuni da Regione a Regione. Tuttavia, non è escluso che i regolamenti consiliari possano aprire a nuove soluzioni nel diritto “parlamentare”, che siano poi riprese dai regolamenti delle Camere, in un’ottica di influenza reciproca tra i piani regionale e statale.

Anche le ricostruzioni dottrinali e le pronunce della Corte costituzionale sui regolamenti delle assemblee legislative sono caratterizzate, se non da una vera e propria identità, almeno da un certo parallelismo.

La tesi avanzata da parte della dottrina in ordine ai regolamenti parlamentari come atti con forza di legge sindacabili dalla Corte costituzionale e idonei a costituire parametro nel giudizio di costituzionalità delle leggi statali (mai avallata dalla Corte costituzionale) è stata riproposta anche per i regolamenti consiliari. Si può ricordare la tesi del Mortati che, muovendo anche dalla loro identità sostanziale, equiparò i regolamenti consiliari a quelli parlamentari, per cui se questi ultimi rivestono una «posizione analoga» a quella della legge statale, allora anche i regolamenti consiliari si trovano «sullo stesso piano» della legge regionale.

La giurisprudenza costituzionale in tema di regolamenti consiliari ha percorso binari simili a quelli tracciati in ordine ai regolamenti parlamentari – le questioni prospettate sono state le medesime – e ne ha rispecchiato per certi versi le stesse ambiguità e lacune, vista la tendenza a sfuggire a una coerente e univoca ricostruzione della fonte-regolamento consiliare.

A pochi anni dalla sua entrata in funzione, la Corte costituzionale negò che i regolamenti parlamentari potessero essere utilizzati come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità delle leggi statali (sent. n. 9/1959). In quell’occasione il sindacato sulla legittimità formale della legge statale fu ristretto alle violazioni dirette di disposizioni costituzionali relative al procedimento legislativo, mentre l’interpretazione e il rispetto di quanto disposto dai regolamenti parlamentari erano rimesse alla singola Camera. Così fu negata l’assoluta insindacabilità del procedimento legislativo, ma non si arrivò alla giustiziabilità delle leggi anche sotto il profilo

dell'osservanza del regolamento, riproponendo di fatto la tesi degli *interna corporis*, teoria ottocentesca elaborata dalla dottrina tedesca in regime di Carte flessibili, ripresa dalla nostra dottrina in epoca statutaria e sopravvissuta all'entrata in vigore della Costituzione (rigida).

Solo pochi mesi dopo fu affrontata un'analogha questione in ordine alla parametricità del regolamento consiliare nel giudizio di legittimità di una legge di una Regione speciale. Infatti, a differenza delle Regioni ordinarie che avrebbero trovato completa attuazione solo nei primi anni settanta, gli statuti speciali furono approvati con leggi costituzionali dall'Assemblea Costituente nel 1948 (solo quello del Friuli-Venezia Giulia sarà approvato dal Parlamento nel 1963), dunque all'epoca dell'entrata in funzione della Corte costituzionale i Consigli di quattro Regioni speciali erano già stati eletti e gli statuti speciali prevedevano con formulazioni talvolta identiche che l'organo consiliare approvasse il proprio regolamento interno¹. Si consideri peraltro che la giurisprudenza costituzionale ha negato ogni diversità di trattamento tra i regolamenti dei Consigli delle Regioni speciali rispetto a quelli delle Regioni ordinarie.

Chiamata a decidere se una legge del Trentino-Alto Adige/Südtirol fosse stata approvata conformemente a quanto previsto dal regolamento consiliare in ordine ai *quorum* deliberativi, la Corte costituzionale, pur non affrontando la questione sulla natura della fonte, confermò la linea tracciata per i regolamenti parlamentari: solo la conformità del comportamento del Consiglio alla disciplina costituzionale o statutaria rileva ai fini del giudizio sui vizi formali della legge regionale (sent. n. 40/1960).

Anche la decisione sull'insindacabilità dei regolamenti consiliari in sede di giudizio di legittimità costituzionale fu influenzato da una precedente sentenza sull'insindacabilità dei regolamenti parlamentari.

¹ Così gli artt. 19 ST. Valle d'Aosta, art. 19 ST. Sardegna, art. 31 ST. Trentino-A.A., art. 21 ST. Friuli-V.G., art. 4 st. Sicilia.

Dopo alcune pronunce interlocutorie, il Giudice costituzionale chiuse definitivamente la partita² quando negò l'idoneità dei regolamenti parlamentari a costituire l'oggetto del sindacato di legittimità (sent. n. 154/1985). Il collegio fondò la dichiarazione di inammissibilità della *quaestio legitimatis* sulla mancata previsione dei regolamenti parlamentari tra gli atti sottoponibili al sindacato della Corte – con un ossequio all'art. 134 Cost. tanto formale quanto debole perché la questione di fondo era se i regolamenti potessero rientrare o meno tra gli atti con forza di legge, questi sì espressamente menzionati –, nonché sulla posizione centrale ricoperta dal Parlamento nel sistema istituzionale, che in ogni caso presuppone l'insindacabilità dei regolamenti come forma di indipendenza garantita dell'organo. La Corte costituzionale si pose quindi in linea di continuità rispetto alla libera determinazione di ciascuna Camera non solo nell'interpretazione e osservanza dei propri regolamenti (sent. n. 9/1959), ma anche nella produzione delle disposizioni ivi contenute.

Il percorso logico argomentativo fu aspramente criticato dalla dottrina per l'assenza di indagine circa la forza di legge dei regolamenti parlamentari, per la risoluzione rapida e sbrigativa della questione, nonché per l'indebolimento della rigidità della Costituzione, che impone il rispetto delle proprie disposizioni da parte di ogni fonte normativa gerarchicamente inferiore. Invece ben potrebbe accadere che i regolamenti parlamentari pongano norme costituzionalmente illegittime, senza che alcun organo possa pronunciarsi, salvo le Camere o loro organi interni³.

Quanto ai regolamenti consiliari, dapprima la Corte costituzionale li considerò, seppur per implicito, come atti di carattere non legislativo a rilevanza esterna, rispetto ai quali sarebbe potuto sorgere solo un conflitto di attribuzione per invasione o menomazione della competenza dello Stato

² Riprendendo le parole di G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 270 ss.

³ I regolamenti parlamentari sono fuori da ogni gerarchia (A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto* (artt. 1-9 disp. prel.), in G. BRANCA, A. SCIALOJA (cur.), *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro it., 1977, 15 ss.), sicuramente non tra gli atti con forza di legge, e il Parlamento è sottratto al principio di «legalità costituzionale» (A. RINELLA, *Regolamenti parlamentari*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, V, 5046).

(sent. n. 14/1965). La peculiarità di quella pronuncia era data dal fatto che il collegio di fatto sostituì il conflitto intersoggettivo con il giudizio di legittimità, sulla base dell'affermata coincidenza tra vizi di legittimità e vizi di incompetenza, così che, come rilevato da Elia, il «conflitto di attribuzione» si trasformò in un «conflitto di norme» e il regolamento consiliare fu trattato come una legge regionale impugnata ai sensi del vecchio art. 127 della Carta.

I dubbi circa la collocazione del regolamento interno dei Consigli regionali nella gerarchia delle fonti risultarono acuiti quando la Corte costituzionale, con un'affermazione in realtà sfornita di un solido supporto argomentativo, fece intravedere la possibilità di equiparare il regolamento consiliare alla legge regionale ai fini del giudizio di legittimità in via principale, nel caso in cui il primo avesse disciplinato una materia riservata alla seconda a meri fini elusivi, ossia per evitare i controlli statali preventivi allora previsti (sent. n. 18/1970). Nonostante parte della dottrina avesse ricavato da questo *obiter dictum* l'implicito accoglimento della forza di legge del regolamento consiliare, il collegio non affrontò la questione teorico-dogmatica di fondo, limitandosi invece a prospettare una soluzione pratica in un caso ben specifico. Su tale apertura potevano aver influito le riflessioni di Mortati, all'epoca giudice della Corte, ma da essa non si poteva ricavare con certezza il riconoscimento della forza di legge dei regolamenti consiliari.

La prospettazione del 1970 fu successivamente abbandonata dal Giudice costituzionale, che dichiarò inammissibile la questione di legittimità sollevata nei confronti del regolamento consiliare (sent. n. 288/1987), sicuramente influenzato dalla pronuncia di poco antecedente sull'insindacabilità dei regolamenti parlamentari (sent. n. 154/1985). Tuttavia, non si trattava di sentenze, per così dire, gemelle, perché la sindacabilità dei regolamenti consiliari fu esclusa in quanto atti privi di un «ruolo essenziale nella produzione dell'ordinamento», anche se di questa asserita marginalità è lecito dubitare se si pensa agli ambiti che ne formano

l'oggetto, come il procedimento legislativo e, più in generale, l'attività e il funzionamento nel Consiglio.

La Corte costituzionale, pur dovendo tenere conto della sentenza n. 154/1985, non poteva certo richiamare le stesse argomentazioni di quel precedente, che deduceva l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari dalla posizione centrale delle Camere nazionali nel sistema istituzionale. Infatti, la diversità di posizione tra il Parlamento e i Consigli regionali, da sempre affermata dalla Consulta sulla base della riconduzione rispettiva di tali organi alla sfera della sovranità ovvero a quella dell'autonomia (a partire da sent. n. 66/1964), avrebbe potuto condurre a una conclusione opposta in ordine ai regolamenti consiliari, dato che i Consigli regionali non rivestono la posizione di centralità propria del Parlamento che aveva giustificato l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari.

Si può allora dire che, alla luce della debolezza delle argomentazioni esposte in entrambe le sentenze richiamate, per i regolamenti parlamentari e per quelli consiliari a prevalere fu un preconcetto di insindacabilità degli atti e delle attività interne delle assemblee legislative, nazionali e regionali⁴.

Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale si può ricavare un punto fermo, ossia che i regolamenti interni dei Consigli regionali non sono configurabili come fonti di rango primario con forza di legge.

Tale conclusione è avvalorata non solo dalle pronunce esaminate, ma anche da quelle che hanno costantemente negato l'esistenza della categoria degli atti regionali con forza di legge⁵, al contrario di quanto sostenuto da parte della dottrina sia in passato⁶ sia dopo la riforma del Titolo V alla luce

⁴ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, II, 340-41.

⁵ Il problema degli atti regionali con forza di legge fu affrontato per la prima volta in riferimento ai decreti-legge e delegati adottati dalla Giunta siciliana, che erano stati "salvati" dall'Alta Corte per la Regione siciliana, che aveva riconosciuto l'applicabilità dell'art. 76 Cost. in via analogica (sent. n. 13/1950, consultabile su www.giurcost.org). Il sistema previsto dallo statuto siciliano in ordine al sindacato dell'Alta Corte sulla conformità degli atti regionali allo statuto fu superato con l'entrata in funzione della Corte costituzionale (sent. n. 38/1957).

⁶ Per S. ROMANO, *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1950, 298, a prescindere dal dato positivo la decretazione d'urgenza trova fondamento nella necessità di provvedere. T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in Riv. trim. dir. pubbl.,

del potenziamento dell'autonomia statutaria e del rafforzamento del presidente della Giunta nella forma di governo regionale⁷. In base al principio del numero chiuso delle fonti primarie, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dei decreti-legge regionali (sent. n. 50/1959) e della delegazione legislativa ad eccezione dei testi unici compilativi (sentt. nn. 32/1961, 51/1962, 167/1963), posizione ribadita anche dopo la riforma del 1999 (sentt. nn. 378/2004 e 361/2010).

I regolamenti consiliari non sono quindi atti sindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale: in via incidentale, vale la dichiarazione di inammissibilità della questione sollevata dal Consiglio di Stato nei confronti del regolamento del Consiglio provinciale di Trento (sent. n. 288/1987); in via principale, la prospettata impugnazione diretta del regolamento consiliare (sent. n. 18/1970) non ha avuto alcun seguito negli anni successivi e, oltre a riguardare un caso specifico di frode alla Costituzione, lasciava irrisolte una serie di questioni. L'impugnazione diretta non trova nemmeno un aggancio testuale nella nuova formulazione dell'art. 127, co. 1, Cost., che designa l'atto relativamente al quale può essere sollevata in via principale la questione di legittimità come «legge regionale».

Di conseguenza i regolamenti consiliari possono essere impugnati dinanzi alla Corte costituzionale solo in sede di conflitto di attribuzione tra Stato e Regione (sent. n. 14/1965), al pari di tutti gli atti regionali non legislativi, e per superare la soglia di ammissibilità dovrà concretarsi l'invasione o la menomazione della sfera di competenza dello Stato, esulando ogni altro profilo che non comporti tale effetto.

1956, 100 (spec. 140) individua nella necessità un principio generale che vale «come causa giustificativa dell'assunzione di poteri eccezionali». Adesivamente, V. CRISAFULLI, *Sull'ammissibilità dei decreti legge regionali*, in *Rass. parl.*, 1959, n. 8-9, 3 ss.; secondo C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1962, 801, è certa la non delegabilità del potere normativo del Consiglio dato il silenzio della Costituzione, mentre la competenza della Giunta di sostituirsi al Consiglio in caso di necessità dipende dal «valore che si attribuisce alla necessità come fonte autonoma di diritto».

⁷ In particolare B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, 54 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, 413 ss.

Se ne ricava come i regolamenti consiliari non siano collocabili tra le fonti primarie, ma non siano nemmeno atti meramente interni dei Consigli regionali, dato che possono essere oggetto del conflitto di attribuzione e nei loro confronti non è precluso ogni sindacato esterno, risultando sottoponibili come si vedrà *infra* agli ordinari rimedi giurisdizionali dei giudici comuni qualora le norme ivi contenute siano lesive di posizioni giuridiche soggettive. Risulta quindi accolto l'orientamento di quella parte della dottrina che in passato, pur respingendo la tesi internista, negava che i regolamenti consiliari, così come quelli parlamentari, rientrassero tra le fonti primarie come atti con forza di legge (De Siervo, Elia, Onida, Pace).

5.2 (Segue): ... e in quella amministrativa (espressamente)

A differenza dei regolamenti parlamentari, nei confronti dei regolamenti consiliari non è precluso ogni sindacato esterno da parte dei giudici comuni, in piena rispondenza al diritto di tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24, co. 1, Cost., qualora le norme ivi contenute siano lesive di posizioni giuridiche soggettive. A ben vedere, la questione oggetto della sentenza n. 288/1987 riguardava la tutela giurisdizionale dei diritti dei dipendenti del Consiglio. In quel caso la dichiarazione di inammissibilità impedì alla Consulta di scendere nel merito, ma già in passato l'organo di giustizia costituzionale aveva distinto l'autonomia della Regione, speciale o ordinaria, dalla sovranità dello Stato, e su tale base aveva dichiarato la competenza degli organi giurisdizionali sulle controversie relative al rapporto di impiego dei dipendenti dell'assemblea regionale perché «né dai principi né dalle norme costituzionali è dato ricavare nella materia in esame un limite al diritto che a tutti l'art. 24 riconosce» (sent. n. 66/1964).

Si tratta di un elemento di distintivo rispetto ai regolamenti parlamentari, laddove l'insindacabilità e la preclusione di ogni sindacato esterno sugli stessi affermata dalla Corte costituzionale in base alla posizione e all'indipendenza garantita del Parlamento, consentì a quest'ultima solo di manifestare il proprio giudizio negativo sulla compatibilità della giurisdizione domestica con i principi di tutela giurisdizionale effettiva, quali l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo giudicante, la garanzia di difesa e la ragionevole durata del giudizio (sent. n. 154/1985).

Invece il Consiglio regionale può dettare nel proprio regolamento norme di organizzazione degli uffici e di disciplina del rapporto di lavoro coi propri dipendenti, ma non può escludere il sindacato giurisdizionale, non essendo ravvisabile per le Regioni quell'articolata serie di prerogative costituzionali che sottraggono ai giudici comuni rilevanti aspetti dell'organizzazione interna delle Camere. Tale orientamento è stato confermato in altre pronunce, laddove le disposizioni regolamentari che prevedono il giudizio definitivo

dell'assemblea in tema di verifica dei poteri non escludono l'eventuale successiva fase giurisdizionale (sentt. nn. 115/1972 e 113/1993). Ancora di recente è stato ribadito che non vi è disposizione o principio costituzionale da cui possa ricavarsi l'attribuzione ai Consigli delle Regioni, ordinarie e speciali, del giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei componenti con sottrazione alla sfera della giurisdizione (sent. n. 29/2003).

Mentre i regolamenti parlamentari possono essere sottoposti solo al vaglio della Corte costituzionale nel conflitto interorganico (sent. n. 1150/1988)⁸ e sono sottratti al sindacato di qualsiasi altro giudice, i regolamenti consiliari possono essere assoggettati al giudizio in sede di conflitto di attribuzione tra Stato e Regione, laddove siano potenzialmente in grado di menomare le competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, ma non sono sottratti al sindacato del giudice comune.

La conferma giunge dalla sentenza del TAR Lazio, sez. I-ter, n. 10132/2002⁹ in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali. Il caso in esame riguardava l'art. 116 del regolamento interno del Consiglio della Regione Lazio, modificato con deliberazione n. 62 del luglio 2001, che sospendeva tutte le procedure consiliari di esame delle posizioni di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri eletti allora in corso fino all'entrata in vigore della legge regionale di attuazione del novellato art. 122, co. 1, Cost., ai sensi del quale «...i casi di ineleggibilità e di incompatibilità ... dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione ...».

Di fatto il Consiglio regionale aveva introdotto nel proprio regolamento una clausola sospensiva *sine die* dei procedimenti volti all'accertamento dell'incompatibilità ai sensi della normativa statale allora vigente (l. n. 154/1981; art. 274, co. 1, l), d.lgs. n. 267/2000), che a mio avviso avrebbe potuto legittimare un ricorso statale per conflitto di attribuzione volto all'annullamento della disposizione, essendo il regolamento sottoponibile a

⁸ V. anche sentt. nn. 379/1996, 289/1998, 10/2000, 11/2000.

⁹ Con nota di C. PINELLI, *Il sindacato del giudice amministrativo sul regolamento interno di un Consiglio regionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 933 ss.

tale giudizio. L'interesse a ricorrere era dato dal fatto che la nuova formulazione dell'art. 122, co. 1, Cost. consente al legislatore regionale di intervenire sulle cause di incompatibilità dei consiglieri, senza che ciò implichi fino all'entrata in vigore della legge regionale il venir meno della normativa statale, dato che la stessa l. cost. n. 1/1999 aveva espressamente disposto che, fino all'entrata in vigore delle leggi regionali di attuazione, continuassero ad applicarsi le disposizioni delle leggi statali vigenti in materia elettorale. Dunque non spettava al Consiglio sospendere con disposizione regolamentare l'efficacia della legge statale in vigore e i procedimenti di verifica dei casi di incompatibilità.

Un cittadino, primo dei non eletti di una lista presentatasi alle elezioni regionali del Lazio svolte nell'aprile del 2000, ha impugnato la disposizione del regolamento davanti al TAR del Lazio, lamentando che essa fosse stata approvata con l'unico scopo di bloccare la sua istanza di contestazione al Consiglio in ordine all'incompatibilità del candidato della sua stessa lista risultato eletto. Infatti quest'ultimo, successivamente alle elezioni regionali, era stato nominato assessore del Comune di Roma, ma a tale nomina non avevano fatto seguito le dimissioni da consigliere regionale, nonostante l'incompatibilità tra le due cariche.

Il TAR ha annullato la disposizione regolamentare gravata, giudicata immediatamente lesiva rispetto all'applicazione dell'allora vigente legge statale sull'incompatibilità, con declaratoria dell'obbligo del Consiglio di provvedere sull'istanza del ricorrente. Si deve sottolineare come il giudice amministrativo abbia riconosciuto la propria competenza a giudicare della legittimità del regolamento consiliare, in quanto esso non rappresenta esercizio «della funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica», bensì «dell'attività amministrativa volta a regolare l'attività concreta dell'organo nelle sue varie manifestazioni», così equiparando il Consiglio regionale a un qualsiasi organo amministrativo e il regolamento interno a qualsiasi altro regolamento.

La V sezione del Consiglio di Stato, respingendo il ricorso per l'annullamento della sentenza del TAR Lazio, ha confermato che il regolamento consiliare è «un atto formalmente e “soggettivamente” amministrativo che non rappresenta espressione della fondamentale funzione di direzione suprema della cosa pubblica», considerando quindi il regolamento consiliare come fonte secondaria con efficacia esterna, le cui disposizioni sono sindacabili e, una volta rilevata l'immediata lesività, annullabili (sent. n. 6770/2003)¹⁰.

¹⁰ Un'altra sezione (IV) del Consiglio di Stato ha qualificato il regolamento consiliare come atto «di normazione secondaria, del tutto privo di copertura costituzionale», ma nel valutare la non manifesta infondatezza dell'illegittimità costituzionale eccepita dal ricorrente, ha rilevato che l'inosservanza del regolamento non determina l'illegittimità costituzionale della legge perché rientra negli «interna corporis», in quanto tale «irrilevante all'esterno» (sent. n. 1559/2004; sent. n. 5499/2004). In questo caso il regolamento consiliare è stato considerato atto secondario, ma con efficacia meramente interna.

5.3 Il ruolo potenziale degli organi regionali di garanzia statutaria

Dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1999 non vi è più dubbio che lo statuto sia una fonte formalmente e sostanzialmente regionale, subordinato alla Costituzione e fonte primaria dell'ordinamento¹¹.

Pur non giungendo ad affermare che lo statuto sia «qualcosa di molto simile alla Costituzione dello Stato membro di uno Stato federale»¹², la riforma costituzionale del 1999 ha introdotto un nuovo procedimento di approvazione e modifica dello statuto, aggravato rispetto a quello proprio della legge regionale e, anche se il rapporto tra le due fonti non è completamente ricostruibile in termini gerarchici¹³, lo statuto rappresenta il vertice dell'ordinamento regionale che condiziona la validità delle altre fonti dell'ordinamento regionale.

Sebbene la garanzia di questa sovraordinazione gerarchica, quindi della rigidità statutaria, non rappresenti una «zona franca» nella giustizia costituzionale¹⁴, raramente il Giudice delle leggi è stato chiamato a sindacare il rispetto dello statuto da parte della legge regionale né vi è stata un'inversione di tendenza in seguito alla riforma costituzionale¹⁵. Anzi, oggi ancor più di ieri è difficile che il Governo censuri una legge regionale per

¹¹ La primarietà dello statuto è in qualche modo relativizzata dalla Corte costituzionale, laddove il limite dell'armonia con la Costituzione è dilatato al punto che la potestà statutaria è soggetta anche alle leggi statali di diretta attuazione della Costituzione (sentt. nn. 12/2006, 198/2012). Sul limite dell'armonia con la Costituzione, v. *supra* par. 2.7.

¹² M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 189-190.

¹³ La Corte costituzionale ha utilizzato sia il criterio della gerarchia sia quello della competenza, giungendo di recente alla loro combinazione. Inizialmente ha fatto ricorso al criterio gerarchico, ponendo lo statuto «al vertice delle fonti regionali», la cui «speciale collocazione» è comprovata dal procedimento aggravato di formazione e dal controllo preventivo del Governo e, nel caso, dalla Corte (sent. n. 304/2002), nonché qualificandolo come atto «fondamentale» dell'ordinamento regionale (sentt. nn. 12/2006, 119/2006). In altre pronunce la Corte ha invece percorso il binario della competenza, laddove parla di «riserva di statuto» (sent. n. 196/2003), di fonte «meglio definita nella ampiezza delle materie ad essa riservate» (sent. n. 2/2004) e «a competenza riservata e specializzata» (sentt. nn. 372, 378 e 379/2004). Infine ha definito nuovamente il rapporto tra statuto e legge regionale (elettorale), facendo riferimento sia alla gerarchia sia alla competenza, criteri che si combinano a identificare la posizione dello statuto nel sistema delle fonti (sent. n. 188/2011).

¹⁴ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, 229.

¹⁵ In passato, v. sentt. nn. 10/1980, 48/1983, 99/1986, 567/1988, 993/1988, 407/1989.

contrasto con lo statuto, dal momento che alla violazione indiretta dell'art. 123 Cost. non corrisponde alcuna lesione diretta delle competenze statali, avendo lo statuto perso il carattere di statualità che lo connotava in passato¹⁶.

Si deve inoltre considerare che gli statuti non riconoscono al presidente della Giunta regionale il potere di veto o di rinvio della legge regionale al Consiglio e quindi manca quel primo controllo di legittimità formale e sostanziale effettuato invece in sede di promulgazione dal Presidente della Repubblica – che rispetto al presidente della Regione è organo di garanzia *super partes* – nei confronti della legge statale.

Anche per questi motivi i nuovi statuti, anche su suggerimento della dottrina¹⁷, hanno istituito un organo *ad hoc* autonomo e indipendente, volto a presidiare il rispetto dello statuto da parte delle altre fonti regionali, in altri termini volto a garantirne la rigidità. A differenza degli altri organi regionali enumerati dalla Costituzione (artt. 121 Cost. e 123, co. 4), l'organo di garanzia statutaria non è necessario, ancorchè opportuno¹⁸, tanto è vero che non è stato istituito dallo statuto delle Marche, mentre in Calabria è stata abrogata nel 2010 la disposizione statutaria che originariamente lo prevedeva¹⁹.

La Corte costituzionale ha contribuito a precisarne la natura e le attribuzioni, per evitare qualsivoglia violazione dell'«unità della giurisdizione costituzionale» sancita sin dalla pronuncia sulla competenza dell'Alta Corte siciliana «travolta dalla Costituzione» (sent. n. 38/1957). I membri degli organi di garanzia non sono giudici, non possono annullare le

¹⁶ In questo senso, G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Reg.*, 2005, 593. Sulle diverse tesi prospettate in passato dello statuto come atto regionale, statale o complesso, v. *supra* par. 2.6.

¹⁷ Ispirandosi non già ai Tribunali costituzionali dei *Länder* in Germania, veri e propri organi di giustizia costituzionale a livello sub-statale, bensì ai Consigli consultivi delle *Comunidades Autonomas* in Spagna (v. in particolare T. GROPPi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Reg.*, 2001, 841 ss.; cfr. ad es. art. 76 ST. *Catalunya* sul Consiglio delle garanzie statutarie, art. 43 ST. *Canarias*; art. 54 ST. *Extremadura*), così da poter superare il vaglio della Corte costituzionale.

¹⁸ Come sottolineato da A. SPADARO, *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in *Le Reg.*, 2010, 465 ss.

¹⁹ Sull'eliminazione della Consulta di cui all'art. 57 ST. Calabria, C. NAPOLI, *Abrogazione della Consulta statutaria calabrese: svista o disillusione?*, in www.forumcostituzionale.it, 1 ss.; A. SPADARO, *Ancora sugli organi regionali di garanzia*, cit., 8 ss.

leggi e i regolamenti regionali in contrasto con lo statuto, hanno solo funzione consultiva (sentt. nn. 378/2004 e 12/2006) e i loro pareri non precludono né limitano la competenza degli organi giurisdizionali eventualmente aditi sui medesimi atti (n. 200/2008). I pareri non possono quindi riguardare leggi già promulgate o regolamenti già emanati, data la possibile sovrapposizione con le competenze della Corte costituzionale e dei giudici comuni²⁰.

Vi sono alcune differenze da Regione a Regione circa la denominazione dell'organo²¹, la composizione²², la durata in carica²³, i soggetti legittimati a richiederne l'intervento e il raggio delle attribuzioni. Generalmente sono chiamati a pronunciarsi sulla conformità degli atti normativi con lo statuto²⁴, sull'interpretazione dello stesso nei conflitti tra gli organi della Regione, sull'ammissibilità delle richieste di referendum e delle iniziative legislative popolari, ma possono essere individuate ulteriori competenze dallo statuto o dalla legge. Gli statuti rinviano alla legge regionale la disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità alla carica di componente, così come le modalità per l'elezione e il funzionamento dell'organo. Tuttavia, alcuni Consigli regionali non hanno ancora approvato la legge di attuazione²⁵.

²⁰ Si veda S. GAMBINO, *Le consulte statutarie nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Ist. Fed.*, 4/2011, 817 ss.

²¹ Commissione di garanzia o garante (Piemonte, Veneto, Umbria, Lombardia), Consulta statutaria (Liguria, Emilia-R., Campania), Collegio di garanzia o per le garanzie statutarie (Toscana, Abruzzo), Comitato di garanzia (Lazio), Consiglio statutario (Puglia).

²² I membri sono scelti tra esperti in materie giuridiche per assicurare specifiche competenze tecniche. In Piemonte e in Puglia è prevista anche la componente politica, con la presenza di ex consiglieri. Il numero dei componenti varia da 3 (Veneto) a 5 (Abruzzo, Liguria, Calabria, Emilia-R., Puglia) a 7 (Lazio, Piemonte, Toscana). I membri sono eletti dal Consiglio a maggioranza qualificata (dei tre quarti dei consiglieri in Liguria, Toscana, Lazio, Abruzzo; dei due terzi in Umbria, Veneto, Lombardia), il che richiede una larga convergenza a garanzia delle minoranze consiliari e a tutela dell'indipendenza dell'organo. L'art. 91 ST. Piemonte non specifica quale sia la maggioranza qualificata (dei due terzi dei componenti *ex art.* 3 l. n. 25/2006). Gli statuti Emilia-R., Campania, Puglia nulla dispongono sulla maggioranza richiesta.

²³ La durata in carica è superiore a quella del Consiglio regionale (6 o 7 anni; solo in Abruzzo 5), in un'ottica di indipendenza dei membri del collegio e per evitare che il contestuale rinnovo degli organi arrechi problemi all'esercizio dell'attività di controllo.

²⁴ Alcuni statuti parlano di compatibilità (art. 80, co. 1, c), ST. Abruzzo), conformità (art. 57 ST. Toscana), coerenza (art. 92, co. 1, c), ST. Piemonte), legittimità (art. 57 ST. Campania).

²⁵ Così in Lombardia, Veneto, Campania e Puglia. Si vedano Il.rr. Piemonte n. 25/2006, Liguria n. 19/2006, Emilia-R. n. 23/2007, Toscana n. 34/2008, Umbria n. 27/2007, Lazio n. 24/2007, Abruzzo n. 42/2007, Calabria n. 2/2007 (abrogata).

Nell'ambito del parere dell'organo di garanzia sulla conformità delle fonti regionali con lo statuto, in alcune Regioni (Abruzzo, Toscana, Lombardia) il legislatore statutario ha introdotto il controllo sul regolamento consiliare di organizzazione e funzionamento: il parere è obbligatorio e preventivo rispetto all'approvazione della relativa deliberazione (Lombardia) ovvero eventuale e successivo all'approvazione, ma comunque antecedente alla pubblicazione dell'atto sul Bollettino ufficiale regionale (Abruzzo, Toscana)²⁶.

Tale innovazione deriva probabilmente dalla consapevolezza, in realtà non molto diffusa tra le Regioni, che il regolamento consiliare sia fonte tutt'altro che marginale e priva di un ruolo essenziale nell'ordinamento regionale (sent. n. 288/1987) e che debba armonizzarsi con i principi organizzativi fondamentali contenuti nello statuto.

Il coinvolgimento di un organo di garanzia tecnico, esterno, autonomo e indipendente nel procedimento di formazione del regolamento consiliare è un dato apprezzabile, dal momento che il collegio è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità delle disposizioni regolamentari rispetto allo statuto, non certo sull'opportunità delle regole, profilo quest'ultimo naturalmente rimesso all'autonoma valutazione del Consiglio e dei suoi organi interni (si pensi ad esempio all'illegittimità di una disposizione regolamentare per violazione di un principio statutario o all'eventuale invasione operata da norme regolamentari della sfera di competenza riservata dallo statuto alla legge regionale).

L'obiettivo non è evitare l'entrata in vigore di un regolamento consiliare in tutto o in parte illegittimo rispetto allo statuto, dato che l'eventuale parere negativo dell'organo di garanzia non è vincolante ed è

²⁶ Sono prese in considerazione solo le Regioni dove il controllo di conformità del regolamento consiliare è espressamente previsto dallo statuto (art. 18, co. 2, ST. Abruzzo, art. 60, co. 1, ST. Lombardia) o deducibile dal combinato disposto delle disposizioni statutarie (artt. 39, 42 e 57 ST. Toscana). In altre Regioni il controllo potrebbe ricavarsi dall'interpretazione estensiva dei «regolamenti» di competenza consiliare oggetto del parere (art. 92, co. 1, lett. c, ST. Piemonte, art. 75, co. 1, lett. a, ST. Liguria, art. 69, co. 1, lett. c, ST. Emilia-R., art. 82, co. 1, ST. Umbria). Nel Lazio è sicuramente escluso il controllo sul regolamento consiliare, dato che il Comitato garante esprime parere solo sulle proposte di regolamento autorizzato dalla legge regionale (art. 68, co. 6, lett. c, ST. Lazio), così come in Puglia, dove il Consiglio statutario si pronuncia solo sulla compatibilità statutaria delle proposte di legge (art. 47, co. 1, ST. Puglia).

superabile dal Consiglio, ma segnalare a quest'ultimo i profili di illegittimità del regolamento, invitarlo a una maggiore ponderazione sulle scelte da adottare e suggerire eventuali modifiche per evitare antinomie o distorsioni della disciplina statutaria, senza tuttavia limitare l'autonomia dell'assemblea.

Si introduce così una forma, per così dire *soft*, di sindacabilità in senso lato del regolamento consiliare da parte di un organo tecnico-giuridico esterno al Consiglio, che potrebbe contribuire a colmare almeno in parte il vuoto lasciato dalla Corte costituzionale, ferma restando la diversa natura dei due collegi. Infatti l'organo di garanzia statutaria ha funzione consultiva, si pronuncia in via preventiva rispetto all'entrata in vigore dell'atto e il parere negativo non ha certo le stesse conseguenze di una sentenza di accoglimento pronunciata da un organo di giustizia costituzionale, comportando solo il riesame dell'atto in sede consiliare²⁷.

Altra questione connessa è se, nell'ambito del parere sulla conformità degli atti normativi regionali con lo statuto, vi sia anche la possibilità di rilevare l'illegittimità degli atti normativi adottati in violazione del regolamento consiliare, introducendo così un'ulteriore forma di controllo endoregionale sull'attività legislativa, e nel caso regolamentare, dei Consigli.

Sotto tali profili, si anticipa che i Consigli delle Regioni citate (Abruzzo, Toscana, Lombardia) e gli stessi collegi di garanzia, laddove istituiti ed entrati in funzione, hanno assunto posizioni che sembrano sminuire le potenzialità di questo tipo di controllo.

²⁷ Basti pensare alla Costituzione francese del 1958, ai sensi della quale i regolamenti parlamentari sono sottoposti prima della loro entrata in vigore al *Conseil constitutionnel*, che si pronuncia sulla loro conformità alla Costituzione (art. 61, co. 1). Nel 2006 l'Assemblea nazionale ha modificato il regolamento, ma il *Conseil* ha dichiarato l'illegittimità delle nuove disposizioni sui gruppi parlamentari, volte a distinguere stabilmente tra maggioranza e opposizione, in quanto avrebbero comportato un trattamento diverso e ingiustificato tra i vari deputati, in contrasto con l'art. 4, co. 1, Cost., ai sensi del quale i gruppi politici si formano ed esercitano la loro attività liberamente (*décision* n. 2006-537). S. CURRERI, *Il Conseil constitutionnel boccia la via regolamentare allo statuto dell'opposizione*, in Quad. cost., 2006, 778 ss.; F. DURANTI, *Conseil constitutionnel e regolamenti parlamentari*, in Dir. pubbl. comp. ed eur., 2006, 208 ss.

5.4 La (non) parametricità del regolamento consiliare nei pareri del Collegio regionale per le garanzie statutarie in Abruzzo

L'Abruzzo è una delle Regioni dove il «Collegio regionale per le garanzie statutarie», di seguito Collegio, è stato più volte chiamato in causa dal suo insediamento²⁸. Tra le varie funzioni, esso esprime parere sulla «compatibilità» con lo statuto delle deliberazioni legislative²⁹ su richiesta di un quinto dei consiglieri o del CAL se l'atto normativo riguarda gli enti locali³⁰. In caso di parere negativo il Consiglio regionale riesamina l'atto e, per deliberare «in senso contrario» al parere del Collegio, è richiesta la maggioranza assoluta (art. 80, co. 2). La *ratio* dell'aggravio, non illegittimo secondo la Corte costituzionale³¹, non è solo aumentare il rilievo delle eventuali censure mosse dall'organo, ma anche contribuire a una ponderazione maggiore delle deliberazioni in seno al Consiglio.

L'art. 119 del regolamento consiliare integra la disciplina relativa alle modalità in cui si esplica la verifica da parte del Collegio. La richiesta di parere è trasmessa al Collegio entro 7 giorni dalla pubblicazione della deliberazione sul sito del Consiglio regionale, il che rappresenta una forma di pubblicazione notiziale perché, fino al decorso del termine, è sospesa la trasmissione della deliberazione legislativa al presidente della Giunta per la

²⁸ Lo statuto, entrato in vigore nel gennaio 2007, ha istituito il Collegio regionale per le garanzie statutarie (artt. 79-80), composto di 5 esperti (4 eletti dal Consiglio, 1 dal CAL). La legge disciplina i principi e le modalità per l'elezione e il funzionamento del Collegio (l.r. Abruzzo n. 42/2007). Dall'insediamento nel 2011, il Collegio ha emanato 17 pareri (5 nel 2011, 7 nel 2012, 2 nel 2013, 3 nel 2014). I pareri citati *infra* sono pubblicati su www.consiglio.regione.abruzzo.it.

²⁹ Non anche regolamentari, sebbene in Abruzzo la potestà regolamentare spetta solo al Consiglio (art. 37 ST. Abruzzo). Il Collegio esprime pareri anche sull'interpretazione dello statuto nei conflitti interorganici (art. 80, co. 1, lett. *a*), sull'ammissibilità dei referendum e delle iniziative popolari (lett. *b*), negli altri casi previsti dallo statuto (lett. *d*), come «la valutazione di legittimità» del regolamento del Consiglio, su cui v. *infra*.

³⁰ L'art. 3, l.r. Abruzzo n. 42/2007, ha esteso la facoltà di richiedere l'intervento del Collegio alla Giunta, al suo presidente, al presidente del Consiglio, alle commissioni consiliari.

³¹ L'aggravio della maggioranza assoluta è stato salvato dalla Corte costituzionale, seppur in riferimento all'organo di garanzia calabrese (sent. n. 200/2008, cons. in dir., § 5.1), pur avendo affermato in una pronuncia antecedente che il parere negativo comporta solo l'«obbligo di riesame», senza che siano previste maggioranze «qualificate» e senza obbligo di modifica delle disposizioni normative interessate (sent. n. 378/2004).

promulgazione. Il parere del Collegio è quindi un atto che si inserisce in via eventuale nel procedimento legislativo, reso dopo l'approvazione in aula e prima della promulgazione della legge³².

Se il Collegio non trasmette il parere nel termine fissato dalla legge regionale³³ o se dichiara la «conformità» dell'atto esaminato allo statuto, il presidente del Consiglio procede con la trasmissione della legge al presidente della Giunta per la promulgazione; se ritiene la deliberazione legislativa «non conforme» allo statuto, l'atto deve essere riesaminato dal Consiglio, che discute e delibera solo sulle parti oggetto del «giudizio» di non conformità (a maggioranza assoluta se non intende adeguarsi al parere).

La «compatibilità» della deliberazione legislativa allo statuto riguarda il contenuto normativo dell'atto, per cui le disposizioni sono «incompatibili» con lo statuto se le norme da esse ricavabili risultano in contrasto con quelle ricavabili dalle disposizioni statutarie. Tuttavia, come la Corte costituzionale si pronunciò molto presto sull'(in)idoneità dei regolamenti parlamentari a fungere da parametro interposto nel giudizio di legittimità della legge statale (sent. n. 9/1959), così il Collegio a pochi mesi dalla sua entrata in funzione è stato chiamato a valutare la compatibilità statutaria di una deliberazione legislativa in base alla lamentata violazione del regolamento consiliare.

Nel caso che ha portato all'emanazione del primo parere sul punto (n. 3/2011), una minoranza consiliare ha richiesto il parere di conformità allo statuto di una deliberazione legislativa approvata in presunta violazione dell'art. 95 del regolamento (stralcio di articoli da una proposta di legge)³⁴. Secondo i richiedenti, la deliberazione era stata approvata dalla

³² Per questo motivo il Collegio nel suo primo parere ha dichiarato inammissibile la richiesta di verifica della compatibilità statutaria di una deliberazione legislativa promulgata, pubblicata ed entrata in vigore come l.r. Abruzzo n. 1/2011 (parere n. 1/2011).

³³ Ai sensi dell'art. 4 l. n. 42/2007, 20 giorni dalla richiesta, prorogabile di 10 giorni una sola volta per motivate ragioni; 10 giorni in casi di urgenza.

³⁴ La richiesta di parere di conformità allo statuto era stata presentata da 10 consiglieri nei confronti della deliberazione legislativa n. 71/3 del 2011, in materia di attività edilizia. I richiedenti lamentavano che il Consiglio avesse stralciato da una proposta di legge un paio di articoli non in grado di costituire un'autonoma normativa, per poi introdurre gli articoli precedentemente non stralciati mediante emendamento, così da impedire forme di ostruzionismo dell'opposizione.

maggioranza consiliare in violazione del regolamento al fine di impedire forme di ostruzionismo da parte dell'opposizione, in conseguente violazione dello statuto nella parte in cui garantisce e tutela i diritti dei consiglieri, in particolare dell'opposizione.

A prima vista sembrano esserci gli spazi per una forma di controllo endoregionale sull'attività legislativa. In primo luogo, il Collegio è un organo di garanzia statutaria con un ruolo meramente consultivo, non già un organo di giustizia costituzionale con funzione decisoria, si pronuncia in via preventiva rispetto alla promulgazione e il *parere* di incompatibilità con lo statuto della deliberazione legislativa non ha certo le stesse conseguenze di una *sentenza* di accoglimento che dichiara l'illegittimità costituzionale della legge già entrata in vigore, con effetti *erga omnes* ed *ex tunc*.

In secondo luogo lo statuto abruzzese prevede la verifica del Collegio, ancorchè eventuale (su richiesta di un terzo dei consiglieri), sulla «legittimità» di «tutto o parte del Regolamento» (art. 18, co. 2, ST. Abruzzo). La sindacabilità – in senso lato non trattandosi di un vero e proprio giudizio di illegittimità bensì di un parere – del regolamento consiliare, avrebbe potuto condurre anche a un utilizzo di quest'ultimo come parametro interposto, sempre *lato sensu*, nella valutazione di compatibilità della deliberazione legislativa rispetto allo statuto.

Il Collegio ha tuttavia adottato una posizione restrittiva sul punto, richiamando la giurisprudenza costituzionale sulla (non) parametricità delle norme regolamentari (Corte cost., sentt. nn. 9/1959 e 40/1960) come punto di riferimento per delimitare le proprie competenze e individuare i confini del proprio controllo. Da tali pronunce emerge come il Giudice costituzionale non abbia voluto «inserirsi nei processi di interazione fra le diverse forze politiche», rimessi «alla dialettica interna all'assemblea legislativa» in base alla «peculiare posizione di indipendenza del Consiglio regionale», ciò che vale «a maggior ragione ... per il Collegio delle garanzie

statutarie»³⁵. Anche secondo il Collegio il vizio formale della legge rileva solo quando vi siano violazioni dirette di disposizioni statutarie, dunque nel caso di specie non sussiste alcuna violazione diretta dello statuto in ordine alle prerogative dei consiglieri e ai diritti dell'opposizione.

Tale orientamento è stato confermato e ulteriormente precisato in alcuni pareri successivi. Così è stato espresso parere negativo su una deliberazione legislativa, ma non per violazione del regolamento, «nel qual caso il Collegio non potrebbe che rispettare l'operato del Consiglio...», bensì perché intrinsecamente contraddittoria in contrasto con il principio di qualità della normazione di cui all'art. 40, co. 1, dello statuto (parere n. 1/2012). In una questione di compatibilità di una deliberazione legislativa per mancata acquisizione del parere del CAL, il Collegio ha dichiarato che la legge regionale, anche se attuativa di disposizioni statutarie, non può essere utilizzata per sindacare il contenuto di deliberazioni legislative successive e lo stesso dicasi in riferimento al regolamento consiliare (il cui art. 117 riproduce il testo dell'art. 10 l.r. Abruzzo n. 41/2007 attuativa del CAL), il quale «non può costituire parametro per il sindacato esercitato in questa specifica sede» (parere n. 5/2012)³⁶.

Il Collegio abruzzese ha scelto di non allontanarsi dai binari tracciati dalla Corte costituzionale, rimettendo al Consiglio regionale il rispetto delle regole scritte che i consiglieri si danno per regolare la propria organizzazione e lo svolgimento delle funzioni³⁷.

Non è questa la sede per criticare o meno la soluzione adottata dal Collegio, quanto per evidenziare come gli organi di garanzia statutaria e i Consigli regionali possano trovarsi di fronte a una serie di nodi problematici

³⁵ Abruzzo, Collegio regionale per le garanzie statutarie, parere n. 3 del 6.4.2011, § 5.

³⁶ In un'altra occasione, di fronte alla lamentata violazione dell'art. 97 del regolamento (emendamenti che comportano oneri finanziari), sono state richiamate le considerazioni del parere n. 3/2011 (parere n. 3/2012). Si vedano anche i pareri nn. 6 e 7/2012.

³⁷ Che gli organi di garanzia statutaria tendano a utilizzare la giurisprudenza costituzionale come punto di riferimento fondamentale è sottolineato da M. MEZZANOTTE, *Gli organi regionali di garanzia statutaria: le norme, la prassi*, in *Rass. parl.*, 2/2010, 427 ss. (spec. 452), che rileva come per questo motivo siano stati progressivamente ampliati i limiti imposti alle richieste di referendum.

ulteriori e inediti rispetto a quelli profilati davanti alla Corte costituzionale. Bisogna infatti chiedersi quali sarebbero state le conseguenze se il Collegio avesse dichiarato che il mancato rispetto del regolamento consiliare comporta in ogni caso l'incompatibilità della deliberazione legislativa con lo statuto.

Secondo quanto previsto dal regolamento, se il Collegio dichiara la non conformità della deliberazione legislativa allo statuto, il Consiglio regionale riesamina l'atto nella prima seduta utile, delibera solo sulle parti oggetto del parere di non conformità (e possono essere presentati solo emendamenti direttamente connessi ad esse) ed esprime voto finale sull'intero atto. Se decide di non adeguarsi al parere, la parte oggetto di rilievo deve essere approvata a maggioranza assoluta.

Questa procedura ben si adatta a vizi di natura sostanziale, molto meno a quelli formali. Se il Collegio avesse ritenuto la deliberazione legislativa in contrasto con lo statuto per violazione del regolamento (ad es. perché gli articoli stralciati dalla proposta di legge non erano ritenuti in grado di costituire un'autonoma normativa come richiesto dall'art. 95 del regolamento) sarebbe stato difficile per il Consiglio regionale adeguarsi al parere. Infatti lo statuto e il regolamento prevedono che il Consiglio riesami l'atto già deliberato, discutendo e deliberando sulle sole parti oggetto del giudizio di non conformità, non già sulla proposta "di partenza".

Al tempo stesso, l'atteggiamento di *self-restraint* del Collegio potrebbe avere conseguenze rilevanti sul piano della non compatibilità con lo statuto di una deliberazione legislativa per vizi sostanziali. Infatti l'art. 119, co. 8, RC Abruzzo dispone che, in caso di parere di non compatibilità reso dal Collegio, in sede di riesame dell'atto in Consiglio possono essere presentati solo emendamenti direttamente connessi alle parti in discussione. Quali siano gli emendamenti «direttamente» connessi alle parti in discussione è questione interpretativa del regolamento su cui il Collegio non scenderà alla luce della propria posizione, ma nel caso in cui fossero presentati e approvati emendamenti su parti *ictu oculi* non connesse con quelle oggetto del parere, il Collegio non ne potrebbe dichiarare l'incompatibilità (in caso

di nuova impugnazione), trattandosi pur sempre di un profilo rimesso al processo di interazione fra le diverse forze politiche.

Se invece l'atto fosse riapprovato dal Consiglio a maggioranza semplice senza conformarsi ai rilievi mossi dal Collegio, vi sarebbero i margini per l'impugnazione della legge in via principale davanti alla Corte costituzionale, perché in questo caso si concreterebbe la violazione dell'art. 80, co. 2, dello statuto.

In assenza di una disposizione statutaria chiara e puntuale, che estenda espressamente la verifica di compatibilità statutaria anche al rispetto del regolamento consiliare, precisando le conseguenze di un eventuale parere negativo, l'organo di garanzia statutaria tende a non scendere nella valutazione della corretta applicazione del regolamento, assumendo un orientamento restrittivo sulla nozione di legittimità statutaria, in linea con la posizione della Corte costituzionale sulla non parametricità del regolamento consiliare.

5.5 Profili critici sulla verifica di compatibilità statutaria del regolamento consiliare

Lo statuto della Regione Abruzzo del 2006 prevede che un terzo dei consiglieri regionali possa richiedere al Collegio per le garanzie statutarie la valutazione di «legittimità» di «tutto o parte del Regolamento» (art. 18, co. 2, ST. Abruzzo). In un'ottica di tutela delle minoranze consiliari eventualmente dissenzienti, lo statuto consente loro di richiedere il parere sulla legittimità statutaria del regolamento da parte di un organo esterno al Consiglio, che ad esempio potrebbe rilevare la violazione «dei diritti dell'opposizione» che lo statuto pone come limite alla disciplina regolamentare (art. 18, co. 3)³⁸. La richiesta deve essere presentata nei dieci giorni successivi alla «deliberazione» (art. 18, co. 2) non meglio precisata, ma comunque da intendere sia come deliberazione consiliare che adotta il nuovo regolamento sia come deliberazione che apporta modifiche allo stesso.

Il controllo sulla legittimità del regolamento consiliare non limita la piena autonomia del Consiglio. In primo luogo, il parere sul regolamento consiliare non è obbligatorio, dato che il Collegio si esprime solo su richiesta di un terzo dei consiglieri o delle giunte consiliari, presentata entro un determinato termine dalla relativa deliberazione consiliare che adotta o modifica il regolamento.

In secondo luogo, è previsto un meccanismo di silenzio-assenso, per cui se il Collegio non si pronuncia entro un mese dalla richiesta il regolamento è pubblicato nel Bollettino ufficiale (art. 18, co. 2, ST. Abruzzo). La fissazione di questo termine è ragionevolmente volto a evitare che l'inerzia

³⁸ La legittimazione attiva in capo a *un terzo* dei consiglieri non è casuale, se si considera che il regolamento consiliare è approvato a maggioranza assoluta, ma nelle prime due votazioni è richiesta la maggioranza qualificata dei *due terzi* dei consiglieri (art. 18, co. 1, ST.). L'art. 3 l.r. Abruzzo n. 42/2007 ha esteso la facoltà alla giunta per il regolamento e a quella per le elezioni, il che trova fondamento nello statuto, laddove questi due organi consiliari «possono richiedere pareri al Collegio» (art. 22, co. 5, ST.). L'estensione alla giunta per il regolamento va ricondotta alle sue funzioni (elaborare proposte relative al regolamento consiliare, esaminare quelle presentate dai consiglieri, riferire al Consiglio sulle stesse, esprimere pareri sulle questioni interpretative del regolamento, dirimere i conflitti di competenza tra le commissioni). La giunta per le elezioni può avere interesse a richiedere il parere per la parte del regolamento relativa alla convalida degli eletti.

del Collegio possa bloccare *sine die* l'entrata in vigore delle regole che il Consiglio intende darsi; al tempo stesso un Collegio, come quello abruzzese, poco propenso a scendere nella «dialettica interna all'assemblea legislativa» in base alla «peculiare posizione di indipendenza del Consiglio regionale»³⁹ potrebbe anche abdicare dal ruolo di controllore della legalità statutaria e far decorrere infruttuosamente il termine per l'emanazione del parere.

Infine, qualora il Collegio emani il parere nel termine previsto e rilevi l'illegittimità statutaria di una o più disposizioni del regolamento, il Consiglio può comunque superare i rilievi e deliberare «in senso contrario» a maggioranza assoluta, ossia con lo stesso *quorum* minimo richiesto per approvare o modificare il regolamento⁴⁰.

Più genericamente, lo statuto della Regione Toscana del 2004, entrato in vigore nel febbraio 2005, attribuisce al «collegio di garanzia statutaria», di seguito collegio, il compito di verificare la «rispondenza» allo statuto delle «fonti normative regionali» (art. 57, co. 1) su richiesta di un quinto dei consiglieri regionali o di determinati organi (co. 2)⁴¹. L'eventuale giudizio di «non conformità» comporta il riesame dell'atto normativo secondo le modalità previste dalla legge (co. 3).

La disposizione citata non specifica quali siano le fonti normative regionali né opera rinvii ad altri articoli. In realtà il Titolo III dello statuto toscano individua come fonti normative regionali lo statuto, le leggi e i regolamenti (art. 39, co. 1, ST. Toscana), di cui sono enumerati i tipi: attuativi delle leggi regionali, delegati dallo Stato, attuativi degli atti e delle norme comunitarie (art. 42, co. 1), nonché quelli «interni» che gli «organi regionali possono approvare ... nei casi previsti dallo statuto o dalla legge» (art. 42, co. 6). Al di là della riflessione per cui il legislatore statutario toscano colloca il regolamento consiliare tra i regolamenti comuni, in base

³⁹ Come affermato dal Collegio regionale per le garanzie statutarie nel parere n. 3/2011 e in altri successivi), in ordine ai quali v. *supra* par. precedente.

⁴⁰ Cfr. artt. 18, co. 1, e 80, co. 2, ST. Abruzzo.

⁴¹ Il collegio di garanzia si pronuncia anche sull'ammissibilità dei referendum e sui conflitti di attribuzione tra organi regionali (art. 57, co. 4, ST. Toscana).

al combinato disposto di cui agli artt. 39, 42 e 57 dello statuto il regolamento interno del Consiglio di cui all'art. 22 rientra tra le fonti normative regionali che possono costituire oggetto della verifica di conformità allo statuto operata dal collegio. Ad ogni modo, si poteva giungere alla stessa conclusione anche se lo statuto non avesse incluso il regolamento consiliare nel più ampio *genus* dei regolamenti, trattandosi pur sempre di una fonte normativa regionale prevista e disciplinata dallo statuto.

La l.r. Toscana n. 34/2008 sulla costituzione e il funzionamento del collegio di garanzia prevede che il controllo sia successivo all'approvazione dell'atto, ma naturalmente antecedente rispetto alla promulgazione (art. 6, co. 2) e che la richiesta sia presentata dai soggetti legittimati entro cinque giorni dall'approvazione della relativa delibera, ridotti a due per gli atti per i quali sia stabilito un termine di entrata in vigore inferiore a quello ordinario (art. 7, co. 2)⁴². Fino alla scadenza del termine per presentare la richiesta o, nel caso, fino alla conclusione del procedimento relativo al giudizio del collegio, è sospesa la trasmissione della deliberazione al presidente della Giunta, ai fini della promulgazione o dell'emanazione (art. 3)⁴³.

La legge regionale toscana non prevede disposizioni *ad hoc* per determinate fonti normative, se non per le leggi e i regolamenti il cui termine di entrata in vigore sia inferiore a quello ordinario fissato dallo statuto. Tuttavia, la procedura di verifica mostra alcuni profili problematici se applicata al regolamento consiliare.

⁴² Ossia il 15° giorno successivo alla pubblicazione sul BUR (art. 43 ST. Toscana).

⁴³ Il collegio, valutata la «non manifesta infondatezza» della richiesta, esprime il proprio giudizio entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta, ridotto a 10 per gli atti per i quali il termine di entrata in vigore sia inferiore a quello ordinario (art. 7, co. 4, l.r. n. 34/2008). Decorso il termine o se il collegio dichiara la conformità dell'atto esaminato, il presidente del Consiglio trasmette la deliberazione al presidente della Giunta (art. 7, co. 7). Se il collegio ritiene l'atto non conforme allo statuto, il presidente del Consiglio lo riassegna alla commissione consiliare competente affinché lo riesami e riferisca in aula (art. 8, co. 1). Il Consiglio discute sulle parti oggetto del giudizio negativo e, nel caso, presenta e delibera gli emendamenti direttamente connessi, per poi esprimere votazione finale (art. 8, co. 2). Il Consiglio regionale può superare i rilievi mossi dal collegio, ma in questo caso deve motivare il mancato adeguamento al parere espresso dal collegio (art. 10).

In primo luogo, il controllo è successivo all'atto, quindi consegue eventualmente all'approvazione della deliberazione recante il regolamento consiliare o le modifiche allo stesso. Tuttavia, la disposizione relativa al termine entro cui presentare la richiesta di parere al collegio deve essere letta alla luce dell'art. 178, co. 4, del regolamento vigente, ai sensi del quale le modifiche allo stesso entrano in vigore dopo trenta giorni dalla pubblicazione sul Bollettino ufficiale ovvero dalla data della pubblicazione se è stata deliberata l'urgenza. Nel primo caso, la richiesta di verifica di conformità dovrebbe allora essere presentata al collegio di garanzia entro cinque giorni dall'approvazione della relativa delibera, nel secondo caso entro due giorni, dato che il termine di entrata in vigore è inferiore al quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione previsto dallo statuto per le leggi e i regolamenti.

In secondo luogo, fino al decorso del termine per presentare la richiesta è sospesa la trasmissione dell'atto al presidente della Giunta ai fini della promulgazione (se deliberazione legislativa) o dell'emanazione (se deliberazione regolamentare), ma il regolamento consiliare non è né promulgato né emanato dal presidente della Giunta. Allora si dovrebbe semplicemente ritenere sospesa la pubblicazione del regolamento sul Bollettino ufficiale regionale.

Infine, se il collegio si esprime con un parere di non conformità allo statuto, il presidente del Consiglio riassegna l'atto alla commissione consiliare competente. Tuttavia, in ordine al regolamento consiliare la riassegnazione non potrebbe essere effettuata ad alcuna commissione consiliare, in quanto l'organo competente a esaminare, approvare e riferire all'aula sulle proposte di approvazione e modifica al regolamento consiliare è l'Ufficio di Presidenza, che in Toscana svolge le funzioni che in altre Regioni spettano alla giunta per il regolamento⁴⁴.

⁴⁴ Oltre alle funzioni espressamente enumerate dallo statuto, l'Ufficio di Presidenza «esercita le altre funzioni ad esso attribuite ... dal regolamento interno del Consiglio» (art. 15, co. 1, ST. Toscana). In particolare, l'Ufficio «coadiuva il Presidente [del Consiglio] nel garantire il rispetto delle norme del regolamento» (art. 11, co. 1, RC Toscana), «promuove ... le proposte di regolamenti interni» (art. 11, co. 2, g), «esamina le questioni in materia di interpretazione del

Si può allora sostenere che il legislatore ordinario toscano in sede di attuazione del collegio di garanzia non abbia preso in considerazione la verifica di conformità allo statuto del regolamento consiliare, sebbene quest'ultimo rientri a pieno titolo tra le fonti normative regionali che possono costituire oggetto del controllo. A giudizio di chi scrive sarebbe opportuno colmare questa lacuna, adattando il giudizio di conformità statutaria al peculiare caso del regolamento consiliare.

Anche il nuovo statuto della Lombardia del 2008 ha istituito la «Commissione garante dello Statuto», di seguito Commissione (art. 59 ST. Lombardia), cui spettano diverse funzioni, tra cui pronunciarsi sulla «compatibilità statutaria» della «proposta di regolamento generale» del Consiglio (art. 60, co. 1, lett. *b*), che disciplina l'organizzazione, il funzionamento e i procedimenti del Consiglio regionale (art. 33).

In base alla lettera dello statuto la verifica di compatibilità statutaria del regolamento è di tipo *a*) preventivo, o quanto meno contestuale, rispetto all'esame dell'atto in assemblea, avendo ad oggetto la «proposta», non già la «deliberazione» e *b*) obbligatorio, non essendo espressamente previsto che il parere sia richiesto da una minoranza qualificata del Consiglio o da altri organi, a differenza di altre ipotesi⁴⁵. Il modello lombardo si distingue quindi da quelli di Abruzzo e Toscana, in cui la verifica di compatibilità statutaria del regolamento è effettuata dall'organo di garanzia in un momento successivo all'approvazione della deliberazione e su richiesta di una frazione consiliare o di determinati organi.

Il Consiglio regionale può superare i rilievi mossi dalla Commissione senza alcun obbligo di motivazione né aggravio procedurale, dal momento che quest'ultimo è previsto espressamente solo in caso di parere negativo

regolamento» (art. 11, co. 2, *h*), «approva ... le proposte di modifica al regolamento [di iniziativa di singoli consiglieri] e le trasmette all'aula» unitamente al parere sulle stesse (art. 178, co. 1 e 2).

⁴⁵ In altri casi lo statuto ha previsto espressamente che il parere sia facoltativo, come per la conformità allo statuto dei progetti di legge, reso su richiesta della Giunta, di un terzo dei consiglieri, della competente commissione consiliare o del CAL (art. 60, co. 1*d*, ST. Lombardia).

sulla non conformità dei progetti di legge (art. 60, co. 2)⁴⁶. Si segnala allora che il Consiglio regionale potrebbe anche modificare la proposta di regolamento in discussione in aula, dando seguito a tutti i rilievi mossi dalla Commissione, il che però non impedisce l'approvazione di ulteriori modifiche nel corso dell'*iter* consiliare, magari evidentemente incompatibili con lo statuto, sulle quali la Commissione non potrebbe più pronunciarsi alla luce del dettato statutario, che limita il controllo alla «proposta» e non alla «deliberazione». Al fine di rendere coerente e completo l'intero impianto della verifica di compatibilità statutaria del regolamento consiliare, il legislatore regionale potrebbe introdurre l'intervento obbligatorio della Commissione successivo all'approvazione definitiva del regolamento, ma comunque preventivo rispetto alla pubblicazione, con obbligo di riesame in aula solo sulle parti oggetto di rilievi⁴⁷.

A quasi sei anni dall'entrata in vigore dello statuto della Lombardia nel 2008, non è ancora stata approvata la legge regionale di attuazione della Commissione garante dello statuto⁴⁸. Nel frattempo però il Consiglio regionale ha adottato nel giugno 2009 il nuovo regolamento generale, entrato in vigore il 1° settembre 2009 (delibera n. VIII/840), la cui bozza è stata redatta dalla «Commissione speciale statuto» istituita nel 2006 dal Consiglio con il compito di elaborare non solo il testo del nuovo statuto ma anche della legge elettorale e del regolamento consiliare.

Risulta allora evidente come lo statuto lombardo, oltre a rimanere inattuato quanto all'istituzione della Commissione garante, sia stato anche violato⁴⁹. Infatti il regolamento generale può essere approvato dal Consiglio

⁴⁶ «Il Consiglio regionale può discostarsi dal parere di cui alla lettera *d*) [conformità allo statuto dei progetti di legge] a maggioranza assoluta dei componenti» (art. 60, co. 2, ST. Lombardia).

⁴⁷ Il che troverebbe fondamento nell'art. 60, co. 1, lett. *g*), dello statuto, ai sensi del quale la Commissione «esprime pareri su ulteriori materie ad essa assegnate dalla legge».

⁴⁸ La legge istitutiva, da approvare a maggioranza assoluta, determina i requisiti per l'accesso all'incarico, le cause di ineleggibilità e incompatibilità, il trattamento economico dei membri, le modalità e i limiti di esercizio delle funzioni (art. 59, co. 3, ST. Lombardia).

⁴⁹ Tanto è vero che nella stessa seduta in cui ha adottato il regolamento, il Consiglio ha approvato un ordine del giorno (del. n. VIII/839 del 9.6.2009) che «impegna il proprio

a maggioranza assoluta nella votazione finale (art. 33, co. 3, ST. Lombardia), ma previa acquisizione del parere della Commissione garante sulla «compatibilità statutaria» della relativa proposta (art. 60, co. 1, lett. *b*), stante il carattere obbligatorio dell'intervento dell'organo di garanzia che emerge dal dato statutario. In altri termini, l'approvazione del nuovo regolamento consiliare avrebbe richiesto la preventiva approvazione della legge istitutiva della Commissione garante dello statuto, l'elezione a maggioranza qualificata (assoluta dalla quarta votazione *ex art.* 59, co. 2) di quattro dei suoi cinque membri (uno è eletto dal CAL) e l'entrata in funzione dell'organo.

A prima vista la legge regionale istitutiva potrebbe in futuro porre rimedio a questa violazione, attribuendo alla Commissione il compito di pronunciarsi *ex post* sulla compatibilità con lo statuto del regolamento ormai adottato ed entrato in vigore. Tuttavia, si dovrebbe dubitare della legittimità di tale opzione alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha escluso interventi degli organi di garanzia statutaria successivi alla promulgazione o emanazione di un atto normativo.

L'ormai avvenuta approvazione del nuovo regolamento non impedirebbe alla Commissione, qualora fosse istituita, di pronunciarsi su eventuali proposte di modifica del regolamento, dato che la nozione di «proposta di regolamento» non può non comprendere anche le successive «proposte di modifica» allo stesso. Si deve considerare che l'art. 13 del regolamento consiliare ha istituito la giunta per il regolamento, organo interno formato dai membri dell'Ufficio di Presidenza e da un consigliere per ogni gruppo, che *a*) esprime pareri sulle questioni interpretative del regolamento sottoposte dal presidente del Consiglio, *b*) riferisce in aula sulle proposte di modifica del regolamento di iniziativa dei consiglieri regionali e *c*) propone le modifiche al regolamento «che l'esperienza dimostri necessarie».

Presidente e l'Ufficio di Presidenza perché siano adottate le necessarie *iniziative* affinché siano sottoposte all'Assemblea nei *tempi più rapidi possibili* le leggi di attuazione: del Consiglio delle autonomie locali; della *Commissione garante dello Statuto*; del Consiglio delle pari opportunità» (corsivi miei).

Nel caso in cui la proposta di modifica del regolamento sia di iniziativa consiliare, si crea a prima vista un doppione, per cui sulla stessa proposta il Consiglio acquisisce il parere della giunta per il regolamento (che «esamina e riferisce al Consiglio») e quello della Commissione garante dello statuto.

In realtà la natura dei due organi è diversa, dal momento che la giunta è un organo politico interno al Consiglio, mentre la Commissione è un organo esterno e tecnico. Quindi non sembra vi sia alcun pericolo di sovrapposizione o di problematiche interferenze, dato che la valutazione effettuata sarà diversa: la giunta considera l'opportunità delle modifiche in base alle dinamiche e alla prassi consiliari, la Commissione si esprime solo sulla legittimità della modifica rispetto allo statuto. Anzi, se si coordinano debitamente questi due interventi (sia nel regolamento consiliare sia nella legge istitutiva della Commissione) si può ottenere un utile punto di intersezione tra il piano politico e quello tecnico-giuridico in ordine al regolamento, fermo restando che l'ultima parola spetta al Consiglio regionale, che può sempre superare il parere negativo della Commissione.

Molto si giocherà allora sull'autorevolezza del parere espresso dai membri chiamati a ricoprire il ruolo di garanti dello statuto, anche se è inevitabile che l'ago della bilancia tra il piano politico e quello tecnico penda dalla parte del primo, come dimostra il caso esposto nel paragrafo successivo, riguardante proprio il Consiglio regionale della Lombardia e la sua giunta per il regolamento.

5.6 Il parere «contro» il regolamento della giunta «per» il regolamento

In linea generale, la giunta per il regolamento è l'organo interno del Consiglio, istituito nella maggior parte delle Regioni per assicurare la corretta interpretazione e applicazione del regolamento consiliare, per proporre all'assemblea le opportune modifiche ed esaminare le eventuali proposte di modifica di iniziativa consiliare.

Tuttavia, anche per la natura politica dell'organo, il parere reso dalla giunta potrebbe portare, più che a una corretta interpretazione e applicazione del regolamento, a distorsioni, se non a vere e proprie violazioni dello stesso, piegato di fronte alle logiche consociative o alle prevaricazioni della maggioranza consiliare. Un esempio giunge da alcune vicende che hanno interessato il Consiglio regionale lombardo sul finire della IX legislatura, tra il 2012 e il 2013, quando la giunta per il regolamento è stata chiamata a esprimersi sulla diminuzione nel corso della legislatura del numero dei componenti di un gruppo al di sotto della soglia minima prevista dal regolamento.

Si deve innanzi tutto tenere presente che lo statuto lombardo, a differenza di altri⁵⁰, non fissa il requisito numerico e le modalità per la costituzione dei gruppi consiliari, ma rinvia tali aspetti al regolamento consiliare. Il regolamento generale del 2009 richiede che il gruppo sia composto da almeno tre consiglieri, ma «all'inizio della legislatura» e «nella sua prima costituzione» può essere composto da un numero inferiore purchè l'«elezione sia avvenuta in uno stesso gruppo di liste provinciali», ossia in liste accomunate dallo stesso simbolo (art. 20, co. 2, RC Lombardia). Sono iscritti nel gruppo misto i consiglieri che a inizio legislatura non adempiono alla dichiarazione o non possono costituire un gruppo in deroga per mancanza dei requisiti previsti dal regolamento (art. 20, co. 3).

⁵⁰ Art. 42, co. 2, ST. Veneto; art. 16, co. 2, ST. Toscana; art. 27, co. 1, ST. Calabria; art. 52, co. 1, ST. Umbria; art. 40, co. 1, ST. Campania.

Si è già detto nel capitolo precedente dei gruppi in deroga⁵¹, formati da un singolo consigliere ovvero da due o da un numero comunque inferiore a quello ordinariamente previsto, la cui diffusione a livelli quasi patologici nei Consigli regionali italiani si lega non tanto (o comunque non solo) a motivazioni politico-ideologiche quanto ai vantaggi finanziari e organizzativi che ne derivano in termini di dotazioni, personale e risorse a carico del bilancio consiliare. Anche per rendere più chiaro il rapporto degli eletti con le liste nelle quali sono stati iscritti, in alcune Regioni la costituzione dei gruppi in deroga è ammessa solo a inizio legislatura, e tra esse sembrerebbe rientrare anche la Lombardia, salvo quanto si dirà in seguito.

Il regolamento consiliare lombardo nulla dispone circa gli effetti della diminuzione nel corso della legislatura del numero dei componenti di un gruppo al di sotto della soglia minima prevista, a differenza di quanto stabilito, ad esempio, da quello pugliese, ai sensi del quale il gruppo è sciolto nel corso della legislatura se non è più composto da almeno tre consiglieri (art. 6, co. 5, RC Puglia). In realtà, non sembra vi sia bisogno di una espressa disposizione sul punto, dato che i limiti fissati dal regolamento consiliare lombardo sono estremamente chiari e inequivoci: i gruppi in deroga sono ammessi solo nella loro prima costituzione a inizio legislatura quando ciascun consigliere, entro la prima seduta del Consiglio, dichiara in forma scritta al presidente del Consiglio uscente il gruppo di cui intende far parte. La mancanza di una clausola di sopravvivenza per i gruppi in caso di riduzione della consistenza numerica nel corso della legislatura sotto la soglia minima comporta che i componenti, se non dichiarano l'appartenenza a un altro gruppo, entrano a far parte di quello misto secondo il principio di cui all'art. 17, co. 2, dello statuto.

Vi è un ulteriore elemento a sostegno di questa tesi. Il regolamento generale, approvato ed entrato in vigore nel 2009 nel corso dell'VIII legislatura, ha fatto salva «sino al termine della legislatura in corso, l'esistenza dei gruppi consiliari costituitisi prima dell'entrata in vigore del

⁵¹ V. *supra* par. 4.1.

presente regolamento ed operanti secondo le norme regolamentari preesistenti» (art. 134, co. 2, RC Lombardia). La *ratio* di questa disposizione transitoria era quella di evitare che alcuni gruppi costituiti ai sensi del “vecchio” regolamento fossero sciolti con l’entrata in vigore di quello “nuovo”, magari perché il gruppo era stato formato nel corso della legislatura da due consiglieri, quindi con una consistenza numerica inferiore alla soglia minima richiesta dal nuovo regolamento. Ma questa clausola di salvezza, del tutto ragionevole in quanto fondata sul legittimo affidamento dei consiglieri regionali, è stata limitata dal nuovo regolamento a quella legislatura in corso, ossia l’VIII, il che lasciava supporre che dalla IX in poi operasse il diverso meccanismo delineato sopra.

Venendo al caso in esame, la vicenda affonda le radici nelle dimissioni contestuali rassegnate al termine della seduta del 26 ottobre 2012 da 74 consiglieri, quindi dalla maggioranza dei componenti il Consiglio regionale, che ha determinato lo scioglimento dell’organo (art. 126, co. 3, Cost.)⁵².

Successivamente alla riforma del Titolo V la disciplina della *prorogatio* degli organi elettivi regionali rientra nella materia «forma di governo» di competenza degli statuti regionali (art. 123, co. 1, Cost.). Sulla scia della giurisprudenza costituzionale⁵³ e come previsto anche da altri statuti

⁵² In ogni Regione ordinaria il prefetto con sede nel capoluogo di Regione cura l’indizione delle elezioni regionali, salva diversa previsione contenuta negli statuti e nelle leggi regionali (art. 10, co. 2, f, l. n. 131/2003). Alla luce del principio stabilito dal legislatore statale nel 2011 sul cd. «*election day*», le elezioni delle Camere nazionali e dei Consigli regionali, comunali e provinciali si svolgono in una data unica, compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, in un’ottica di riduzione della spesa pubblica. In seguito al decreto di convocazione dei comizi elettorali per le elezioni politiche nei giorni 24-25.2.2013 (D.P.R. n. 226/2012), il prefetto ha convocato per gli stessi giorni i comizi elettorali per l’elezione del Consiglio e del presidente della Regione Lombardia con decreto del 27.12.2012.

⁵³ Prima della riforma del 1999, i Consigli regionali «esercita[va]no le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni» (art. 3 l. n. 108/1968). Dal 46° giorno antecedente in poi fino alla loro cessazione, secondo la Corte costituzionale i Consigli avrebbero disposto di poteri attenuati vista la loro situazione di organi in scadenza analoga a quella delle Camere in *prorogatio* (sent. n. 468/1991). Vi è quindi solo una «fase di depotenziamento» delle funzioni consiliari, in base al principio di continuità funzionale, per evitare la «totale paralisi dell’organo» (sent. n. 515/1995). Successivamente alla riforma costituzionale e alla nuova competenza statutaria in materia, il limite della *prorogatio* a livello regionale è l’«esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili», così da «rispondere a speciali contingenze, quale

regionali⁵⁴, quello lombardo dispone che in caso di scioglimento anticipato del Consiglio⁵⁵ – ma lo stesso vale per la scadenza naturale della legislatura – le funzioni sono prorogate fino alla prima seduta di quello neo-eletto limitatamente agli «adempimenti urgenti e indifferibili» (art. 30, co. 1, lett. a, ST. Lombardia), cioè agli atti con carattere di obbligatorietà e improrogabilità, come la designazione dei rappresentanti per l'elezione del Presidente della Repubblica, o alla cui mancata approvazione conseguono effetti negativi alla funzionalità dell'ente, come la legge finanziaria e il bilancio di previsione.

Il principio di continuità funzionale è esteso anche agli organi interni del Consiglio, in particolare all'Ufficio di Presidenza, che esercita le proprie funzioni fino alla prima seduta del nuovo Consiglio regionale (art. 16, co. 2, ST. Lombardia). Anche la giunta per il regolamento può essere ancora chiamata a esprimere il proprio parere su questioni di interpretazione del regolamento consiliare ad essa sottoposte dal presidente del Consiglio regionale (art. 13, co. 3, lett. a), RC Lombardia).

Successivamente alle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri e al conseguente scioglimento del Consiglio regionale, l'Ufficio di Presidenza, organo competente a verificare la regolare costituzione dei gruppi (art. 20, co. 6, RC Lombardia), ha preso atto tra il 20 e il 27 dicembre 2012 della formazione di cinque nuovi gruppi consiliari⁵⁶, il che ha comportato la riduzione della consistenza numerica di due gruppi precedentemente costituiti: in particolare, il numero dei componenti del

ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale» (sent. n. 68/2010). Cfr. art. 38, co. 5, d.lgs. 267/2000 (Testo unico enti locali, già art. 31, co. 3, l. n. 142/1990), ai sensi del quale i consigli comunali e provinciali dopo la pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni si limitano «ad adottare gli atti urgenti e improrogabili». D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità*, in www.issirfa.cnr.it, 2011, rileva l'influenza del regime di *prorogatio* delle assemblee degli enti locali su quello dei Consigli regionali.

⁵⁴ Cfr. art. 29, co. 2, ST. Marche art. 27, co. 7, ST. Emilia-R., art. 44, co. 4, ST. Umbria.

⁵⁵ Ma al di fuori delle ipotesi di scioglimento sanzionatorio per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o ragioni di sicurezza nazionale (art. 126, co. 1, Cost.), le cui conseguenze sono di competenza della legge statale (Corte cost., sent. n. 196/2003).

⁵⁶ D.U.P. nn. 314 («Presenza d'atto della costituzione del Gruppo consiliare denominato «Centrodestra nazionale»»), 315 («Lombardia Popolare»), 320 («Centro popolare Lombardo – I Moderati»), 321 («Tremonti – 3L, Lista, Lavoro, Libertà»), 322 («Popolo della Lombardia»).

gruppo «Italia dei Valori» è passato da quattro a due, mentre il gruppo «Unione di Centro» si è ridotto da tre a una sola unità.

Vista la diminuzione del numero di componenti al di sotto della soglia prevista dal regolamento, l'Ufficio di Presidenza avrebbe dovuto dichiarare lo scioglimento dei due gruppi, con conseguente iscrizione dei consiglieri al gruppo misto, a meno della loro dichiarazione di appartenenza a un altro gruppo. Tale decisione avrebbe avuto conseguenze rilevanti sulla successiva competizione elettorale del febbraio 2013, dato che la legge regionale recante le norme per l'elezione del Consiglio regionale e del presidente della Regione – approvata il 26 ottobre 2012 nella medesima seduta in cui la maggioranza dei consiglieri ha poi rassegnato le proprie dimissioni – stabilisce che, in deroga a quanto previsto dall'art. 9, co. 2, l. n. 108/1968 s.m., «le liste espressione di forze politiche corrispondenti ai gruppi ... regolarmente costituiti all'atto di emanazione del decreto di indizione delle elezioni» sono esonerate dalla presentazione della sottoscrizione di un certo numero di elettori (art. 1, co. 16, l.r. Lombardia n. 17/2012), altrimenti il numero delle firme è comunque dimezzato rispetto a quello previsto dalla normativa statale (art. 1, co. 17).

In altri termini, solo le liste espressione di gruppi regolarmente costituiti all'atto dell'indizione delle elezioni sarebbero state ammesse alla competizione elettorale senza bisogno di procedere alla raccolta delle firme, la quale è diretta a verificare la sussistenza di un minimo di legame tra la lista (e il partito di cui essa è espressione) e il corpo elettorale e funge da sbarramento in entrata per evitare la presenza alle elezioni di liste poco rappresentative. Proprio la clausola che esonera determinate liste dalla raccolta di una soglia minima di sottoscrizioni spiega la formazione di ben cinque gruppi consiliari poco prima dell'emanazione del decreto di indizione delle elezioni (27 dicembre 2012), le quali si sarebbero svolte poche settimane dopo. Come tradizionalmente affermato, i gruppi rappresentano la proiezione in assemblea della società organizzata in partiti

e movimenti, ma questo caso dimostra che oggi sempre più spesso «prima nascono i gruppi ... e poi, come loro proiezioni, i partiti»⁵⁷.

La questione era così rilevante che il presidente del Consiglio regionale ha richiesto un parere sull'interpretazione da dare al regolamento sia alla giunta per il regolamento sia al Consiglio di Stato («organo di consulenza giuridico-amministrativa» ex art. 100, co. 1, Cost.), nonostante il dato ricavabile dalle disposizioni regolamentari sul punto fosse a prima vista molto chiaro.

Infatti, anche il parere n. 1 del 3 gennaio 2013 reso dalla I sezione del Consiglio di Stato ha confermato la tesi sopra esposta, rilevando che «il tenore tassativo» della disposizione regolamentare «induce a escludere che i gruppi consiliari possano avere una consistenza inferiore a tre unità ... in corso di legislatura» e, in questo caso, siano da dichiarare sciolti. Invece la giunta per il regolamento, dopo aver richiamato i lavori della Commissione speciale Statuto e le decisioni adottate dall'Ufficio di Presidenza nelle passate legislature (quando vigeva però un altro regolamento), ha rilevato come non sia «mai stato messo in dubbio il principio della conservazione dei gruppi esistenti, purchè regolarmente costituiti all'inizio della legislatura». In breve, secondo la giunta la riduzione della consistenza numerica di un gruppo consiliare al di sotto della soglia prevista non comporta il suo scioglimento se è stato regolarmente costituito all'inizio della legislatura (parere n. 4 del 4.1.2013)⁵⁸.

Ad ogni modo la deliberazione definitiva spettava all'Ufficio di Presidenza che, acquisiti i pareri della I sezione del Consiglio di Stato e della giunta per il regolamento, ha preso atto della composizione dei due gruppi in deroga (D.U.P. n. 2/2013), per poi stabilire l'elenco dei gruppi

⁵⁷ V. DI PORTO, *Tendenze evolutive dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali: un confronto tra esperienze*, Firenze, Ed. Assemblea, 2009, 50.

⁵⁸ Il parere è pubblicato su www.consiglio.Regione.lombardia.it. La giunta per il regolamento delibera a maggioranza assoluta dei componenti e il numero dei voti disponibili a favore del rappresentante di ogni gruppo corrisponde al numero dei voti spettanti in Consiglio regionale al gruppo stesso (art. 13, co. 4, RC Lombardia). Il parere è stato approvato a larga maggioranza, superiore a quella assoluta, dato che ben 12 dei 17 componenti si sono espressi nel senso del parere (2 assenti e 3 astenuti, uno dei quali era il presidente del Consiglio).

regolarmente costituiti alla data dell'emanazione del decreto prefettizio di indizione dei comizi elettorali (D.U.P. n. 3/2013). Quindi, i due gruppi non sono stati sciolti, il che ha consentito loro di presentare le liste alle elezioni senza necessità di raccogliere le firme a sostegno, in accoglimento dell'orientamento della giunta, in questo caso più «contro» che «per il regolamento». La decisione non sorprende, se si considera che i membri dell'Ufficio si erano già espressi a favore di questa soluzione in seno alla giunta per il regolamento di cui fanno parte con diritto di voto, tolti il presidente del Consiglio (che si era astenuto) e uno dei due consiglieri segretari (assente). Di fatto la decisione era già stata presa in sede di giunta per il regolamento.

Dalle vicende descritte, emergono a mio avviso due profili problematici. Il primo riguarda la violazione del regolamento consiliare da parte dell'Ufficio di Presidenza, su suggerimento della giunta per il regolamento, laddove riconosce un principio di conservazione dei gruppi se regolarmente costituiti a inizio legislatura, sebbene il regolamento non preveda alcuna clausola di sopravvivenza nei confronti dei gruppi la cui consistenza numerica si riduca nel corso della legislatura al di sotto delle tre unità. Solo nelle prossime legislature sarà possibile verificare se questa decisione abbia rappresentato una deroga al regolamento ovvero un precedente che di fatto legittima il Consiglio a discostarsi in un numero indefinito di casi dal regolamento, senza però le forme e la maggioranza richieste per modificarlo.

Il secondo concerne la costituzione di nuovi gruppi in un momento successivo allo scioglimento del Consiglio in regime di *prorogatio*, volta a consentire la presentazione delle liste alle elezioni con esonero dalla presentazione di un numero minimo di sottoscrizioni. Ciò che parallelamente può arrecare pregiudizio ai gruppi regolarmente costituiti a inizio legislatura che, in virtù della formazione di nuovi gruppi allo scadere della stessa, potrebbero vedere ridotta la loro consistenza numerica al di sotto della soglia minima e, quindi, essere sciolti (secondo un'interpretazione e applicazione rigorosa del regolamento) e dover procedere alla raccolta delle firme a pochi giorni dal termine fissato per la presentazione delle liste.

Da un lato, in assenza di limiti temporali entro cui formare i gruppi nel corso della legislatura e in ossequio al divieto di mandato imperativo, non sembra potersi escludere la formazione di nuovi gruppi anche in regime di *prorogatio*, anche perché la composizione politica interna del Consiglio regionale può ancora rilevare, laddove quest'ultimo approvi atti la cui urgenza e indifferibilità sarà valutata caso per caso in sede di Conferenza dei presidenti dei gruppi. Dall'altro, sorge a monte una questione sulla legittimità costituzionale della legge elettorale lombarda n. 17/2012, nella parte in cui esonera dalla raccolta delle firme le liste espressione di gruppi regolarmente costituiti in Consiglio alla data di indizione delle elezioni⁵⁹.

⁵⁹ Il legislatore regionale opera una presunzione secondo la quale determinate liste, in quanto espressione di gruppi regolarmente costituiti in Consiglio, avrebbero già dimostrato di avere quel sostegno minimo da parte del corpo elettorale per essere ammesse alla competizione elettorale. Al di là della considerazione per cui aver raggiunto un certo consenso a una precedente elezione non significa averlo anche in quella successiva, tale presunzione può anche essere ragionevole per i gruppi regolarmente costituiti a inizio legislatura, i quali sono espressione di liste che avevano già raccolto il numero di firme necessarie previsto dalla legge per partecipare alla competizione elettorale. Invece è meno ragionevole per le liste espressione di gruppi costituiti nel corso della legislatura o addirittura al termine della stessa in prossimità delle elezioni regionali (come accaduto nel caso esaminato), le quali invece non hanno ancora dimostrato la sussistenza di un sostegno minimo da parte del corpo elettorale. Anzi, l'esonero dalla raccolta delle firme dovrebbe essere escluso nel momento in cui le liste siano espressione di gruppi formati nel corso o alla fine della legislatura, non già espressione di nuovi partiti formati sul "territorio". Si può allora sostenere che l'art. 1, co. 16, l.r. n. 17/2012 violi il diritto di accesso di ogni cittadino alle cariche elettive (art. 51, co. 1, Cost.) in condizioni di eguaglianza (art. 3 Cost.), dal momento che crea un irragionevole disparità di trattamento tra le liste espressione di gruppi presenti in Consiglio e le altre liste che intendono partecipare alle elezioni e non assicura quella «competizione libera e trasparente» che deve connotare ogni elezione regionale (Corte cost., sent. n. 68/2010). Il 9.10.2013 la III sezione del TAR Lombardia, nel corso del processo per annullamento del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale elettorale presso la Corte d'Appello di Milano, ha sospeso il giudizio principale con un'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale avente ad oggetto questione di legittimità, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, della l.r. Lombardia n. 17/2012 (ord. n. 2261/2013). Il TAR ha censurato il premio di maggioranza (art. 1, co. 24, l.r. n. 17/2012) e le soglie di sbarramento (art. 1, co. 30, lett. d) per contrasto con gli artt. 3, 48, 51, 121 e 122 Cost., su cui M. MASSA, *Alla Corte il premio di maggioranza e le soglie di sbarramento "in versione lombarda"*, in www.dirittiregionali.org.

5.7 Considerazioni alla fine del percorso

La riconduzione dei regolamenti consiliari tra le fonti secondarie, ricavabile implicitamente dalla giurisprudenza costituzionale ed espressamente da quella amministrativa, lascia aperte alcune questioni.

Sebbene la sindacabilità da parte del giudice comune risulti alquanto circoscritta, essendo un'ipotesi marginale che il regolamento consiliare ponga norme di relazione, resta da chiedersi se l'attributo «interno» affiancato al *nomen* «regolamento» (es. art. 18 ST. Liguria, art. 48 ST. Umbria, art. 22 ST. Toscana) non valga più che altro a distinguerlo dagli altri regolamenti regionali, dato che l'atto interno è sottratto in via assoluta a ogni forma di controllo che non sia appunto endogena all'organo che lo produce. Forse anche per questo motivo alcuni nuovi statuti hanno abbandonato la vecchia qualificazione, preferendo parlare di regolamento «generale» (art. 33 ST. Lombardia), «di organizzazione e funzionamento» (art. 19 ST. Marche), «dei lavori» (art. 25 ST. Lazio) o semplicemente non aggiungendo alcun aggettivo o specificazione (es. art. 48 ST. Veneto).

Che il regolamento consiliare rientri nel novero dei regolamenti regionali comuni sembra confermato dal legislatore statutario della Toscana. Il Titolo III dello statuto toscano individua le fonti regionali, ossia lo statuto, le leggi e i regolamenti (art. 39, co. 1). In ordine a questi ultimi, oltre ai regolamenti attuativi delle leggi regionali, delegati dallo Stato, attuativi degli atti comunitari (art. 42, co. 1), sono enumerati anche quelli «interni» che gli «organi regionali possono approvare ... nei casi previsti dallo statuto o dalla legge» (art. 42, co. 6).

Sul piano teorico, se il regolamento consiliare è una fonte secondaria allora la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio è lasciata alla piena disponibilità del legislatore regionale, a meno di far rientrare il regolamento consiliare nel novero dei regolamenti indipendenti, ricavando l'esclusione di qualsivoglia intervento del legislatore regionale dal rinvio che lo statuto opera nei confronti del regolamento consiliare per la disciplina di determinati ambiti materiali.

A ciò si aggiunga che, se la fonte utilizzata per disciplinare l'organizzazione e funzionamento del Consiglio regionale è la legge ordinaria, la disciplina sarebbe data da un atto normativo approvato a maggioranza semplice e non assoluta (come richiesto per il regolamento), contrastando con il principio di garanzia delle minoranze, anche se in un sistema tendenzialmente maggioritario le scelte relative a tali ambiti restano comunque nella disponibilità della maggioranza consiliare.

La riconduzione tra le fonti secondarie può avere ricadute anche sul referendum abrogativo a livello regionale. Secondo la dottrina, la non sottoponibilità del regolamento consiliare al referendum dovrebbe valere in generale, a prescindere da un'espressa previsione statutaria sul punto, dato che tale atto non è né una legge né, al di là del *nomen*, un comune regolamento regionale⁶⁰. Tuttavia, il regolamento consiliare è ricondotto implicitamente dalla Corte costituzionale e espressamente dal giudice amministrativo tra le fonti secondarie, al pari di qualsiasi altro regolamento.

Tanto è vero che alcuni nuovi statuti, a tutela della piena autonomia consiliare, hanno optato per l'esclusione espressa del regolamento consiliare dal novero degli atti sottoponibili a referendum abrogativo. Ad esempio lo statuto toscano esclude il referendum abrogativo nei confronti dello statuto, delle leggi di bilancio e tributarie e dei relativi regolamenti attuativi, di leggi e regolamenti concernenti accordi o intese, nonché dei «regolamenti interni degli organi regionali» (art. 75, co. 3). Lo statuto del Piemonte prevede il referendum abrogativo riguardante i regolamenti regionali, ma lo esclude per i regolamenti attuativi di leggi dello Stato, quelli esecutivi di leggi regionali se la proposta non investe anche la legge cui si riferisce, nonché per il regolamento del Consiglio regionale (art. 80, co. 2)⁶¹.

Si può allora ritenere che se lo statuto include genericamente i regolamenti regionali tra gli atti sottoponibili a referendum abrogativo (ad

⁶⁰ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 240.

⁶¹ V. anche art. 26, co. 4, *e*), ST. Veneto; art. 20, co. 2, *b*), ST. Emilia-R.; art. 11, co. 2, *b*), ST. Calabria; art. 43, co. 1, ST. Marche; art. 18, co. 2, ST. Puglia; art. 44 ST. Molise.

es. in Campania il referendum può avere ad oggetto solo le leggi *ex art. 15* dello statuto), senza però escludere espressamente dal novero il regolamento consiliare, anche quest'ultimo può essere oggetto della consultazione referendaria. Difficilmente la richiesta referendaria supererebbe il vaglio di ammissibilità e legittimità se tale valutazione fosse rimessa al Consiglio regionale (come facevano tutti gli statuti del 1971), il quale presumibilmente invocherebbe la propria autonomia organizzativa per escludere l'indizione del referendum, ma qualche spiraglio potrebbe aprirsi alla luce dei nuovi statuti, che demandano tale funzione a organi terzi di garanzia statutaria.

Rimanendo su tali organi, essi potrebbero ricoprire un ruolo importante, anche se non decisivo, in ordine al regolamento consiliare al fine di evitare antinomie e armonizzare il regolamento con i principi organizzativi fondamentali contenuti nello statuto, nonché rafforzare il complessivo sistema delle garanzie negli ordinamenti regionali. In generale l'organo di garanzia statutaria ha funzione consultiva, si pronuncia in via preventiva rispetto all'entrata in vigore dell'atto normativo e il parere negativo non ha certo le stesse conseguenze di una sentenza di accoglimento pronunciata da un organo di giustizia costituzionale, comportando solo il riesame dell'atto in sede consiliare.

In questo senso, il coinvolgimento di un organo tecnico-giuridico, esterno, autonomo e indipendente rispetto al Consiglio in ordine alla legittimità statutaria del regolamento consiliare potrebbe colmare almeno in parte il vuoto di sindacabilità lasciato dalla Corte costituzionale su tale fonte e, al tempo stesso, non rappresenterebbe per il Consiglio una forma invasiva della propria autonomia. Infatti l'organo di garanzia si pronuncerebbe sulla legittimità delle disposizioni regolamentari – e non sulla loro opportunità, naturalmente rimessa alla discrezionalità del Consiglio e dei suoi organi interni – al fine non già di impedire l'entrata in vigore di un regolamento in tutto o in parte illegittimo rispetto allo statuto, dato che l'eventuale parere negativo dell'organo di garanzia non è vincolante ed è superabile dal Consiglio, ma segnalare a quest'ultimo i profili di illegittimità del

regolamento, invitarlo a una maggiore ponderazione sulle scelte da adottare e suggerire eventuali modifiche per evitare contrasti con lo statuto.

Nonostante i nodi problematici segnalati *supra* circa la loro (in alcuni casi ancora mancata) istituzione, il raggio delle competenze, l'aggancio dei pareri alle stesse posizioni emerse nella giurisprudenza costituzionale, quello degli organi di garanzia sembra un profilo su cui poter puntare per creare un aggancio tra le procedure *interne* al Consiglio e i controlli *esterni* allo stesso, non già in pregiudizio dell'autonomia consiliare ma a vantaggio della coerenza del sistema delle fonti regionali e del rispetto dell'insieme delle garanzie dell'ordinamento regionale.

BIBLIOGRAFIA

- AIROLDI M., *I regolamenti delle assemblee legislative*, Torino, Giappichelli, 2012.
- ALESSE R., BERARDUCCI E., *Comitato per la legislazione*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1999, VII.
- AMATO G., *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 855.
- AMATO G. (cur.), *Commento allo statuto della Regione Lazio*, Milano, Giuffrè, 1972.
- AMBROSINI G., *Questioni costituzionali e politica estera italiana dal 1948 al 1953. Discorsi parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1953.
- ANTONELLI V., *Consigli regionali e Unione europea*, in GIANFRANCESCO E., LIPPOLIS V., LUPO N. (cur.), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Napoli, Jovene, 2009, 235.
- ANTONETTI N., DE SIERVO U. (cur.), *Ambrosini e Sturzo: la nascita delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- ANZON A., *Legge cornice*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1990, XVIII.
- ANZON A., *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1149.
- ANZON A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 2782.
- ANZON A., *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli statuti regionali ordinari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 4057.
- AZZARITI G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Democrazia e diritto*, 2009, 311.
- BALBONI E., *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, in U. DE SIERVO (cur.), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1980, II, 225.
- BALBONI E., *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2-3/2004, 467.
- BALBONI E., *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, 2001, 216.

BARBERA A., *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, Giuffrè, 2001, 13.

BARDUSCO A., ITALIA V., (cur.), *Commento allo statuto della Regione Lombardia*, Milano, Giuffrè, 1973.

BARILE P., *Il crollo di un antico feticcio (gli «interna corporis») in una storica (ma insoddisfacente) sentenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, 240.

BARILE P., *Corte costituzionale e Regioni a statuto ordinario*, in AA.VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Edizioni di Comunità, 1973, 65.

BARTHOLINI S., *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, Cedam, 1961.

BARTOLE S., *La «posizione» rispettiva dei Consigli regionali e delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, 2565.

BARTOLE S., *Art. 114-117*, in BRANCA G. (cur.), *Commentario della Costituzione (Le Regioni, le province, i comuni)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1985, 1.

BARTOLE S., *L'autodichia del Consiglio provinciale: e la garanzia dei diritti dei privati?*, in *Le Regioni*, 1988, 158.

BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, 578.

BARTOLE S., *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le Regioni*, 2005, 11.

BARTOLE S., VANDELLI L. (cur.), *Le Regioni nella giurisprudenza: Corte costituzionale, giurisdizione ordinaria, giurisdizioni speciali*, Bologna, Il Mulino, 1980.

BARTOLE S., LOIODICE A., SCUDIERO M., *Regioni e Corte costituzionale: l'esperienza degli ultimi 15 anni*, Milano, Angeli, 1988.

BARTOLE S., MASTRAGOSTINO F., *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1997.

BASSANINI F., *L'attuazione dell'ordinamento regionale: tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, La Nuova Italia, 1970.

BASSANINI F., *Rapporti e tensioni tra Regioni e Stato*, in E. ROTELLI (cur.), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, Il Mulino, 1973, 197.

BASSANINI F., *L'autonomia statutaria delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale: una battaglia di retroguardia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, 857.

BASSANINI F., *Tendenze della recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulle Regioni di diritto comune (1974-76)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1976, 2260.

BASSANINI F., ONIDA V., *Problemi di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1971.

BERTI G., *Il regolamento come atto normativo regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, 136.

BERTI G., DE MARTIN G.C. (cur.), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno – Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, Giuffrè, 2001.

BERTI G., DE MARTIN G.C. (cur.), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, Giuffrè, 2003.

BERTOLINI G., *Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli interna corporis*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, V, 25.

BERTOLISSI M., *Art. 118*, in CRISAFULLI V., PALADIN L. (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 715.

BERTOLISSI M., *Art. 125*, in CRISAFULLI V., PALADIN L. (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 748.

BESSI D., TARCHI R., *Art. 123*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, III, 2454.

BIN R., *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, 2005, 16.

BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009.

BIN R., PITRUZZELLA G., *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2012.

BOCCALATTE S., *La nuova legge toscana sulla qualità della normazione: osservazioni a prima lettura sulle disposizioni in materia di motivazione della legge*, in *federalismi.it*, n. 2/2009, 1.

BONESCHI M., *Problemi del procedimento legislativo e della sua sindacabilità giurisdizionale*, in *Rivista di diritto processuale*, 1960, 583.

BON VALSASSINA M., *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955.

BRUNO F., *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in DE SIERVO U. (cur.), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1980, II, 59.

CAJOLI R., *L'autonomia del Trentino-Alto Adige: commento allo statuto speciale e alle norme d'attuazione*, Bologna, Cappelli, 1952.

CAMILLI C., MIGLIORINI L., TARANTINI G. (cur.), *Commento allo statuto della Regione Umbria*, Milano, Giuffrè, 1974.

CANTELLA F.S., *Brevi osservazioni in materia di regolamenti dei Consigli regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 1489.

CANTELLA F.S., *Il difficile equilibrio tra potere giurisdizionale e assemblee legislative: appunti su un problema ancora aperto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 185.

CAPORALI G., SORRENTINO F., *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, Utet, 1994, IX, 100.

CARAVITA B., *Gravi questioni di interpretazione ed applicazione della legge cost. n. 1 del 1999: la Regione "provoca", il Governo chiama, la Corte risponderà?*, in *federalismi.it.*, 2001.

CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V: Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002.

CARAVITA B. (cur.), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005.

CARDONE A., *Il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali. Le lacune del legislatore e la supplenza della Corte costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, 655.

CARETTI P. (cur.), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1996.

CARETTI P., *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 2005, 27.

CARETTI P., *Dagli statuti ai regolamenti interni*, in AA.VV., *Nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali: un confronto tra esperienze*, Firenze, Edizioni Assemblea, 2009, 24.

CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012.

CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003.

CARLI M., *Art. 121, 122*, in BRANCA G. (cur.), *Commentario della Costituzione (Le Regioni, le province, i comuni)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1990, II, 1.

CARLI M. (cur.), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001.

CARLOTTO I., *Il quorum strutturale nel referendum statutario: nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2009*, in *Le Regioni*, 2009, 1089.

CATALANO S., *Voto di sfiducia al singolo assessore e statuti regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 102.

CATALANO S., *La presunzione di consonanza: esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2010.

CATELANI E., CHELI E. (cur.), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, Il Mulino, 2008.

CAVALERI P., *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: lezioni di diritto regionale*, Padova, Cedam, 1997.

CAVALERI P., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2006.

CAVINO M., *Stato regionale e politiche federali*, in BALDUZZI R., LUTHER J. (cur.), *Dal federalismo devolutivo alla spending review. Annuario Drasd 2012*, Milano, Giuffrè, 2013, 19.

CAVINO M., IMARISIO L., *Il consiglio delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2012.

CECCANTI S., *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 107.

CERRI A., *Sindacabilità da parte della Corte costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1965, 420.

CERRINA FERONI G., FROSINI T.E., TORRE A. (cur.), *Codice delle Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2009.

CERVATI A.A., *Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, 1445.

CERVATI A.A., *Art. 70-72*, in BRANCA G. (cur.), *Commentario della Costituzione (La formazione delle leggi)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1985, I, 1.

- CHELI E., *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1967.
- CHELI E. (cur.), *Commento allo statuto della Regione Toscana*, Milano, Giuffrè, 1972.
- CHELI E., *La fondazione della Repubblica: dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979.
- CHELI E., *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in Quaderni costituzionali, 1981, 343.
- CHIARAMONTE A., D'ALIMONTE R. (cur.), *Il maggioritario regionale*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- CHIARAMONTE A., *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in CHIARAMONTE A., TARLI BARBIERI G. (cur.), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, 221.
- CHIARAMONTE A., TARLI BARBIERI G., *Bilancio di una stagione di riforme*, in CHIARAMONTE A., TARLI BARBIERI G. (cur.), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, 253.
- CHIMENTI C., *Centralità e funzionalità del Parlamento*, in Democrazie e diritto, 1978, 627.
- CHIMENTI C., *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979.
- CIANCIO A., *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè, 2008.
- CIANCIO A., *Profili di organizzazione dei Consigli regionali: i gruppi consiliari*, in GIANFRANCESCO E., LIPPOLIS V., LUPO N. (cur.), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Napoli, Jovene, 2009, 55.
- CIAURRO G.F., *Fiducia parlamentare*, in Enciclopedia giuridica, Roma, Treccani, 1989, XV.
- CIAURRO L., *Art. 67*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, II, 1287.
- CIAURRO G.F., NEGRI G., *Gruppi parlamentari*, in Enciclopedia giuridica, Roma, Treccani, 1989, XV.
- CICCONETTI S.M., *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in Giurisprudenza costituzionale, 1985, 1411.

CICCONETTI S.M., *La Corte costituzionale ribadisce la insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 3662.

CICCONETTI S.M., *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Giappichelli, 2007.

CICCONETTI S.M., *Diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 2010.

CICCONETTI S.M., *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, 1271.

CODUTI D., *La questione di fiducia tra statuti regionali e regolamenti consiliari*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2010.

CODUTI D., *La prorogatio dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità*, in www.issirfa.cnr.it, 2011

CODUTI D., *L'interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, in *Rivista AIC*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2012.

COLARULLO E., *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001.

COLARULLO E., *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 CARLI M. (cur.), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, I, 115.

CONTENTI A., *I Regolamenti interni dei Consigli regionali*, in *Stato e Regione*, 1975, n. 3, 45.

COSENTINO F., *La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, 122.

COSENTINO F., *Note sui principi della procedura parlamentare*, in *Studi sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, II, 393.

COSENTINO F., FALZONE V., PALERMO F., *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, Mondadori, 1980.

COSTANZO P., *Art. 126*, in BRANCA G. (cur.), *Commentario della Costituzione (Le Regioni, le province, i comuni)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1990, II, 362.

COSTANZO P., *Art. 127*, in BRANCA G. (cur.), *Commentario della Costituzione (Le Regioni, le province, i comuni)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1990, II, 459.

COSTANZO P. (cur.), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento*, Napoli, Jovene, 2011.

COSULICH M., *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o consiglio?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2001, 217.

COSULICH M., *Trento e Trieste, come sono lontane...(le correzioni della proporzionale nelle Regioni speciali)*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 93.

COSULICH M., *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 2004, 843.

COSULICH M., *Il sistema elettorale regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008.

COSULICH M., *Sistemi elettorali (Italia)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, Utet, 2010, IV Agg., 557.

CRISAFULLI V., *Sull'ammissibilità dei decreti legge regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, 3.

CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, 775.

CRISAFULLI V., *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, 537.

CRISAFULLI V., *Appunti di diritto costituzionale*, Roma, Bulzoni, 1967.

CRISAFULLI V., *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1968, XVII, 925.

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984.

CUOCOLO F., *Gli atti dello Stato aventi «forza di legge»*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1961, 97.

CUOCOLO F. (cur.), *Commento allo statuto della Regione Liguria*, Milano, Giuffrè, 1973.

CUOCOLO F., *Consiglio regionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1988, VIII.

CUOCOLO F., *Vent'anni di autonomia regionale fra concentrazione e decentramento*, in *Quaderni regionali*, 1990, 3.

CUOCOLO F., *Diritto regionale italiano*, Torino, Utet, 1991.

CUOCOLO F., *La nuova potestà statutaria regionale*, in Quaderni costituzionali, 2003, 295.

CUOMO G., ROSSANO C. (cur.), *Commento allo statuto della Regione Molise*, Milano, Giuffrè, 1973.

CURRERI S., *Indipendenza delle Camere e principi costituzionali nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 78/1984 e 154/1985*, in Diritto e società, 1989, 499.

CURRERI S., *Il Conseil constitutionnel bocchia la via regolamentare allo statuto dell'opposizione*, in Quaderni costituzionali, 2006, 776.

CURRERI S., *Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranza e realtà*, in www.forumcostituzionale.it, 2008.

DAL CANTO F., *Corte costituzionale e autonomia del Parlamento*, in Il Foro italiano, 1997, 371.

D'ALESSANDRO G., *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, Cedam, 2008.

D'ALESSIO G., *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1979.

D'ANDREA L., *La Corte di fronte alle prerogative del Parlamento*, in RUGGERI A. (cur.), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Esi, 2006, 331.

D'ANDREA A., *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti e le scelte organizzative delle Regioni dopo la modifica dell'art. 123 Cost.*, in federalismi.it, 15/2007.

D'ATENA A., *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, in Diritto e società, 1984, 221.

D'ATENA A., *Approvazione non legislativa del bilancio regionale e controllo di costituzionalità*, in Giurisprudenza costituzionale, 1987, 3669.

D'ATENA A., *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in Rassegna Parlamentare, 2000, 599.

D'ATENA A. (cur.), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008.

D'ATENA A., *La Consulta parla ... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in Giurisprudenza costituzionale, 2002, 2027.

D'ATENA A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in Quaderni costituzionali, 2003, 15.

D'ATENA A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 2776.

DE BERNARDIN L., *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel e del Bundesverfassungsgericht in tema di regolamenti parlamentari*, in *Diritto e società*, 2001, 429.

DELLA MORTE M., DE MARIA B., *Scioglimento del Consiglio regionale e nuove elezioni: il caso Molise*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2013, 535.

DE MARTIN G.C., *I principi dell'organizzazione e del funzionamento della amministrazione regionale*, in FERRARA A. (cur.), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, 37.

DE SIERVO U., *Il Consiglio regionale*, in CHELI E. (cur.), *Commento allo statuto della Regione Toscana*, Milano, Giuffrè, 1972, 61.

DE SIERVO U. (cur.), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Bologna, Il Mulino, 1980.

DE SIERVO U. (cur.), *Verso la nuova Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1980.

DE SIERVO U., *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, 1993, 1253.

DE SIERVO U., *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in ANTONETTI N., DE SIERVO U. (cur.), *Ambrosini e Sturzo: la nascita delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 1998, 67.

DE SIERVO U., *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in FERRARA A. (cur.), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, 97.

DICKMANN R., *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in *federalismi.it*, 12/2003.

DI GIOVINE A., PIZZETTI F., *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1996, 11.

DI GIOVINE A., SICARDI S., *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale (Nota di aggiornamento)*, in LUCIANI M., VOLPI M. (cur.), *Riforme elettorali*, Bari, Laterza, 1995, 220.

DI MUCCIO P., *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Il Foro amministrativo*, 1977, 3047.

DI PORTO V., *Tendenze evolutive dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali: un confronto tra esperienze*, Firenze, Edizioni Assemblea, 2009, 50.

DOGLIANI M., *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 214.

DURANTI F., *Conseil constitutionnel e regolamenti parlamentari: nuovi valori costituzionali nell'equilibrio tra i poteri?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, 208.

ELIA L., *Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, 145.

ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, XIX, 634.

ESPOSITO C., *Elementi soggettivi ed oggettivi degli «atti aventi forza di legge»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, 1078.

ESPOSITO C., *La Costituzione italiana: saggi*, Padova, Cedam, 1954.

ESPOSITO C., *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, 1326.

ESPOSITO C., *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, 622.

FALCON G., *Art. 118, 1° comma*, in BRANCA G. (cur.), *Commentario della Costituzione (Le Regioni, le province, i comuni)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1985, I, 224.

FALCON G., PADULA C., *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le Regioni*, 2008, 247.

FASO I., *Osservazioni sul conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione sotto il profilo della idoneità e dei vizi degli atti regionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1965, 950.

FASONE C., *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, 1074.

FASONE C., *I Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea nel decision-making comunitario*, in DECARO C., LUPO N. (cur.), *Il dialogo tra parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, Luiss University Press, 2009, 159.

FASONE C., *Il trattato di Lisbona quale fattore di innovazione dell'organizzazione e del funzionamento degli organi di governo regionali. In particolare, la Regione Veneto*, in Rivista AIC, n. 2/2012

FERRARA A. (cur.), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001.

FERRARA A., *Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, in federalismi.it, 13/2012.

FERRARA G., *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesouro*, Milano, Giuffrè, 1968, 315.

FERRARI P., *L'évolution du droit public italien en 1970. Principaux événements législatifs et jurisprudentiels*, in *Revue de droit public et de la science politique*, 1971, 1359.

FLORIDIA A., *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Le Regioni*, 2005, 841.

FLORIDIA G., *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, Utet, 1997, XIII, 70.

FLORIDIA G., *La validità delle deliberazioni legislative tra «ontologia» dell'astensione e disciplina costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, 1798.

FLORIDIA G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986.

FLORIDIA G., *Finale di partita*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1986, 270.

FLORIDIA G., *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in FERRARI G.F., PARODI G. (cur.), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003, 33.

FLORIDIA G., SORRENTINO F., *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1991, XXX.

FOIS S., *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, Giuffrè, 1979, 587.

FOIS S., *Il «trattamento» dei regolamenti interni dei Consigli regionali, con specifico riferimento a quelli del Consiglio regionale sardo*, in *Quaderni regionali*, 1984, 1153.

FUSARO C., *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in BARBERA A., CALIFANO L. (cur.), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, 223.

FUSARO C., *Statuti e forma di governo*, in CHIARAMONTE A., TARLI BARBIERI G. (cur.), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, 13.

FUSARO C., RUBECCHI M., *Le nuove leggi elettorali e i nuovi statuti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6/2005, 1007.

GALEOTTI S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1957.

GALEOTTI S., *Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge di cui all'art. 134 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, 1111.

GALEOTTI S., *Un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura. Contributo per una grande riforma istituzionale*, Milano, Giuffrè, 1984.

GAMBINO S., *Le consulte statutarie nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4/2011, 817 ss.

GARGIULO U., *I collegi amministrativi*, Napoli, Jovene, 1962.

GEMMA G., *Regolamenti parlamentari: una «zona franca» nella giustizia costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1985, 1774.

GHERA F., *Lo statuto regionale ordinario come fonte del diritto*, in *Diritto e società*, 2008, 351.

GIANFRANCESCO E., *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2008.

GIANFRANCESCO E., *Potenzialità e limiti del regolamento consiliare: lezioni dall'esperienza del Veneto*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it

GIANFRANCESCO E., LUPO N. (cur.), *Interna corporis degli organi costituzionali*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2009.

GIANFRANCESCO E., LIPPOLIS V., LUPO N. (cur.), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Napoli, Jovene, 2009.

GIANNITI L., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008.

GIANNITI L., MASTROIANNI R., *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in BASSANINI F., TIBERI G. (cur.), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, 161.

GIOCOLI NACCI P., MEALE G. (cur.), *Commento allo statuto della Regione Puglia*, Milano, Giuffrè, 1973.

GIUPPONI T., *Autonomia e indipendenza delle Camere e dei Consigli regionali davanti alla Corte*, in PACE A. (cur.), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il 50° anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006, 372.

GIUPPONI T., *La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e la presunta efficacia inibitoria della delibera del Consiglio*, in *Le Regioni*, 2007, 112.

GIZZI E., *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1991.

GROPPI T., OLIVETTI M. (cur.), *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003.

GROTTANELLI DE SANTI G., *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961.

GROTTANELLI DE SANTI G., *Differenziazione tra Assemblea regionale e Camere di indirizzo politico regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 692.

GUELI V., *La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna Parlamentare*, 1959, 131.

ITALIA V., *Problemi di diritto regionale: saggi sulla potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 1976.

KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Edizioni di Comunità, 1952.

LA BARBERA G., *Lo statuto della Regione siciliana: commento e raffronti con altri statuti regionali speciali*, Palermo, Tip. F.lli de Magistris, 1950.

LA BARBERA G., *Diritto pubblico regionale*, Milano, Giuffrè, 1973.

LABRIOLA S., *La riserva di regolamento delle camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, 1208.

LABRIOLA S., *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1986, 424.

LABRIOLA S., *Principio maggioritario e statuto dell'opposizione*, in *Studi in onore di L. Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, I, 733.

LAVAGNA C., *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della manifesta infondatezza*, Milano, Giuffrè, 1957.

- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1985.
- LEVI F. (cur.), *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, Milano, Giuffrè, 1972.
- LOMBARDI G., *Forme di governo regionale. Profili storici e comparatistici*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, 23.
- LUCIANI M., *Gli istituti di partecipazione popolare*, in D'ATENA A. (cur.), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008, 165.
- LUCIANI M., VOLPI M. (cur.), *Riforme elettorali*, Bari, Laterza, 1995.
- LUPO N., *La continuità del diritto parlamentare: la riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei deputati*, in DE SIERVO U., GUERRIERI S., VARSORI A. (cur.), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Roma, Carocci, 2004, 37.
- LUPO N., *Considerazioni sparse sulle innovazioni dei regolamenti dei Consigli regionali*, AA.VV., *Nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali: un confronto tra esperienze*, Firenze, Edizioni Assemblea, 2009, 96.
- LUTHER J., *I dubbi della democrazia regionale piemontese (prima e dopo la sentenza del Tar Piemonte del 9-15 gennaio 2014)*, in *Rivista AIC*, 4/2014.
- MACCANICO A., *Interrogazioni e interpellanze*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1989, XVII.
- MAINARDIS C., *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, 455.
- MALINCONICO G., *Ancora sull'autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari*, in *federalismi.it*, 12/2013.
- MANETTI M., *L'art. 18 Reg. Cam. e una questione di legittimità costituzionale mal posta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 3666.
- MANETTI M., *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, 3460.
- MANGIA A., *Il futuro e il passato dei referendum regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 3906.
- MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 563.
- MANGIAMELI S., *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 2358.

- MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002.
- MANNINO A., TOSI S., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999.
- MANZELLA A., *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1972, XXII, 406.
- MANZELLA A., *Art. 64*, in BRANCA G. (cur.), *Commentario della Costituzione (Le Camere)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro italiano, 1986, II, 1.
- MANZELLA A., *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1990, XXI.
- MANZELLA A., *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- MARTINES T., *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, Tipografia del Libro, 1952.
- MARTINES T., *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, 100.
- MARTINES T., *I regolamenti dei Consigli regionali*, in *Studi per L. Campagna*, Milano, Giuffrè, 1980, II, 117.
- MARTINES T., *Il Consiglio regionale*, Milano, Giuffrè, 1981.
- MARTINES T., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2000.
- MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2008.
- MASSA M., *Alla Corte il premio di maggioranza e le soglie di sbarramento "in versione lombarda"*, in www.dirittiregionali.org, 2013.
- MASTROMARINO A., *Belgio*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- MASTROPAOLO F., *La disciplina dei segreti di stato e di ufficio e i suoi riflessi nel processo e nell'inchiesta parlamentare*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1971, 199.
- MELONI G., *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2009.
- MEZZANOTTE M., *Gli organi regionali di garanzia statutaria: le norme, la prassi*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, 427.

MIDIRI M., *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, 32.

MIDIRI M., *Autonomia costituzionale delle camere e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1999.

MIELE G., *La Regione nella Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1949.

MODUGNO F., *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli interna corporis acta delle Camere*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1969, 197.

MODUGNO F., *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, Giappichelli, 2002.

MODUGNO F., *Fonti del diritto*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, Utet, 2010, IV Agg., 192.

MOHRHOFF F., *La competenza della Corte costituzionale a controllare la legittimità costituzionale del procedimento di formazione delle leggi*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, 122.

MONTANO V., *L'iniziativa legislativa dei soggetti diversi dalla Giunta*, in CARETTI P. (cur.), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1996, 12.

MONTI A., *L'idea federalistica nel Risorgimento italiano*, Bari, Laterza, 1922.

MORELLI A., *Il problematico «bilanciamento» tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2005, 201.

MORRONE A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 818.

MORRONE A., *Sistema elettorale e «prorogatio» degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, 1269.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969.

MORTATI C., *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964.

MORTATI C., *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972.

MORTATI C., *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973.

NOCILLA D., *Il libero mandato parlamentare*, in AA.VV., *Il Parlamento: atti del XV convegno annuale/Associazione italiana dei costituzionalisti*, Padova, Cedam, 2001, 47.

OCCHIOCUPO N., *Il diritto ad un giudice «indipendente ed imparziale» del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Diritto e società*, 1979, 737.

OCCHIOCUPO N., *Sovranità delle Camere e diniego di giustizia nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1986, 245.

OCCHIOCUPO N., *La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2010, 397.

OLIVETTI M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996.

OLIVETTI M., *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002.

OLIVETTI M., *Lo «spirito della Costituzione»: un concetto giuridicamente inutile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 38.

OLIVETTI M., *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 12.

OLIVETTI M., *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti a "rime obbligate"?*, in D'ATENA A. (cur.), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008, 79.

OLIVETTI M., *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in *Giurisprudenza italiana*, 5/2013, 1014.

OLIVETTI M., *L'autonomia statutaria tra omogeneità e differenziazione*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 1/2014, 38.

ONIDA V., *Regolamenti regionali*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1991, XXVI.

PACE A., *In tema di regolamenti interni dei Consigli regionali trattati come leggi. Riflessioni su un «suggerimento» della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, 161.

PACINI M.C., *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in CHIARAMONTE A., TARLI BARBIERI G. (cur.), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, 69.

PALADIN L., *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958.

PALADIN L., *Commento allo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, Del Bianco, 1964.

PALADIN L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Il Foro amministrativo*, 1971, 3.

PALADIN L., *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, 1501.

PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000.

PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996.

PALAZZO A., *Le indagini conoscitive in Parlamento e nelle Regioni*, in M. CARLI (cur.), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, I, 404.

PALICI DI SUNI E. (cur.), *Diritto costituzionale dei Paesi dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 2011.

PANUNZIO S., *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 256.

PANUNZIO S., *Regolamenti consiliari e tutela giurisdizionale dei dipendenti dei Consigli regionali e provinciali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, 501.

PANZERI L., *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e sugli altri possibili istituti «compensativi»*, in *Le Regioni*, 2005, 103.

PARIS D., *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi statuti regionali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

PASTORI G., *Trasformazione del centro e ordinamento regionale*, in *Diritto pubblico*, 1999, 675.

PEDRAZZA GORLERO M., *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, Giuffrè, 2010.

PENSOVECCHIO LI BASSI A., *I conflitti di attribuzioni tra Stato e Regione: gli atti sindacabili della Corte costituzionale*, Palermo, Montaina, 1956.

- PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Conflitti fra Regione e Stato*, Milano, Giuffrè, 1961.
- PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Conflitti fra Regioni e Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1961, VIII, 1020.
- PETRANGELI F., *Il deputato che vota sostituendosi ad un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, 3475.
- PETRICONE F., *Il Comitato per la legislazione nel nuovo Regolamento della Camera*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 705.
- PETRILLO P.L., *Nuovi statuti regionali e opposizione*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 829.
- PICCHI M., *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2001, 269.
- PICCIRILLI G., *I paradossi della questione di fiducia ai tempi del maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 789.
- PIERANDREI F., *Attività interne delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1959, 1015.
- PINELLI C., *Il sindacato del giudice amministrativo sul regolamento interno di un Consiglio regionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, 933.
- PITRUZZELLA G., *Forme di Stato e forme di governo (II Forma di governo regionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 1989, XVI.
- PITRUZZELLA G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, Laterza, 1996.
- PITRUZZELLA G., *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, 501.
- PIZZETTI F., *Osservazioni sulle norme di principio degli statuti delle Regioni ordinarie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, 2866.
- PIZZETTI F., *Sistema dei partiti e sistemi elettorali nella «lunga transizione»*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995, n. 108, 37.
- PIZZETTI F., *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Le Regioni*, 2005, 37.
- PIZZETTI F., POGGI A., *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, Torino, Giappichelli, 2006.

PIZZETTI F., POGGI A., *Il sistema «instabile» delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2007.

PIZZETTI F., TIBERI G., *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in BASSANINI F., TIBERI G. (cur.), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, 133.

PIZZORUSSO A., *Fonti del diritto (artt. 1-9 disp. prel.)*, in BRANCA G., SCIALOJA A. (cur.), *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1977, 15.

PIZZORUSSO A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, Foro italiano, 1978.

PIZZORUSSO A., *Sistema delle fonti e forma di Stato e di governo*, in Quaderni costituzionali, 1986, 217.

PIZZORUSSO A., *Legge cornice*, in Enciclopedia del Diritto, Milano, Giuffrè, 1997, Agg. I, 745.

PRISCO S., *Sui regolamenti parlamentari come atti aventi forza di legge*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1980, 406.

RAGIONIERI E., *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, in ROTELLI E. (cur.), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, Il Mulino, 1973, 43.

RAVERAIRA M., *Le norme dei regolamenti parlamentari come «oggetto» e come «parametro» nel giudizio di legittimità costituzionale*, in Giurisprudenza costituzionale, 1984, 1849.

RAVERAIRA M. (cur.), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, Esi, 2009.

RESCIGNO G.U., *Gruppi parlamentari*, in Enciclopedia del Diritto, Milano, Giuffrè, 1970, XIX, 779.

RESCIGNO G.U., *Forme di stato e forme di governo*, in Enciclopedia giuridica, Roma, Treccani, 1989, XVI.

RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2002.

RESCIGNO G.U., *Qualità della legislazione e principio di legalità*, in Rivista di diritto costituzionale, 2000, 152.

RIDOLA P., *Gruppi parlamentari, attività delle Camere, pluralismo politico*, in Giurisprudenza costituzionale, 2004, 3167.

RINELLA A., *Regolamenti parlamentari*, in CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, V, 5041.

RIVOSECCHI G., *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in BIFULCO R. (cur.), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006, 125.

RIVOSECCHI G., *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, Utet, 2008, agg. I, 377.

RIVOSECCHI G., *I regolamenti consiliari: uno strumento di dubbia utilità ad assicurare il recupero del ruolo delle assemblee nelle forme di governo regionali*, in *Rivista AIC*, 1/2011.

ROMANO S., *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Arch. giur.*, LXXV, 1905, 4.

ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Pisa, Mariotti, 1917.

ROMANO S., *Scritti minori*, Milano, Giuffrè, 1950.

ROMBOLI R., *Vicissitudini della XIII disposizione transitoria della Costituzione*, in *Il Foro italiano*, 1984, 162.

ROMBOLI R., *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in FERRARI G.F., PARODI G. (cur.), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003, 227.

ROMEO R., *I problemi del decentramento in Italia a metà del secolo XIX*, in ROTELLI E. (cur.), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, Il Mulino, 1973, 75.

ROSA F., *I procedimenti di controllo*, in GIANFRANCESCO E., LIPPOLIS V., LUPO N. (cur.), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Napoli, Jovene, 2009, 183.

ROSINI M., *Le leggi statutarie delle Regioni speciali: uno sguardo alla disciplina dell'istituto referendario*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3/2013.

ROVERSI MONACO F. (cur.), *Commento allo statuto della Regione Emilia Romagna*, Milano, Giuffrè, 1972.

RUBECHI M., *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell'opposizione?*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, 147.

RUGGERI A., *Regolamenti consiliari e «valore di legge» (a margine di Corte cost. n. 288 del 1987)*, in *Nomos*, 1988, 65.

RUGGERI A., *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, 2001, 224.

RUGGERI A., *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del '99*, in FERRARA A. (cur.), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, 163.

RUGGERI A., *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, Giappichelli, 2001.

RUGGERI A., *Tendenze della progettazione statutaria, alla luce della sent. 2/2004 della Corte costituzionale*, *federalismi.it*, 10/2004.

RUGGERI A., SILVESTRI G. (cur.), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001.

SACCO F., *Consigli regionali e «verifica dei poteri» tra autonomia e sovranità. Note a margine della sentenza n. 29 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, 243.

SANDULLI A.M., *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, 269.

SANDULLI A.M., *Riserve di legge introdotte dalla Costituzione e regolamenti anteriori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, 2166.

SANDULLI A.M., *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1977, 1831.

SAREDO G., *La nuova legge sulla amministrazione comunale e provinciale commentata con la dottrina, la legislazione comparata e la giurisprudenza*, Torino, Unione tipografico-editore, 1889.

SCOCA F.G., *Autodichia e Stato di diritto*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2011, 25.

SERRANI D. (cur.), *Commento allo statuto della Regione Marche*, Milano, Giuffrè, 1972.

SICARDI S., *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984.

SICARDI S., *La forma di governo regionale: dall'«uno» (con qualche diversificazione) al «molteplice» (diversamente consentito)*, in FERRARI G.F., PARODI G. (cur.), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003, 193.

SICLARI M., *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, Cedam, 1992.

SICLARI M., *Sull'approvazione con legge regionale del regolamento consiliare dell'Umbria*, in *Giurisprudenza italiana*, 1999, 235.

SICONOLFI P., *I gruppi consiliari nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Quaderni regionali*, 1984, 95.

SILVESTRI E., *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1950.

SILVESTRI G., *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per L. Campagna*, Milano, Giuffrè, 1980, II, 269.

SIRIANNI G., *I regolamenti delle assemblee regionali*, in *Diritto e società*, 2007, 213.

SORRENTINO F., *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, 424.

SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009.

SPADARO A., *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione», e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2001, 453.

SPADARO A., *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 129.

SPADARO A., *I contenuti degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in *Politica del diritto*, 2/2001, 289.

SPADARO A., *Ancora sul limite dell'«armonia con la Costituzione»: un vincolo forte (di fatto, giurisprudenziale) da contenere secondo criteri oggettivi (testuali)*, in www.archivio.rivistaaic.it.

SPADARO A., *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in *Le Regioni*, 2010, 465.

SPAGNA MUSSO E., *Natura giuridica degli ordinamenti regionali*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1964, 1083.

SPAGNA MUSSO E., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1992.

STADERINI F., *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 2009.

STANCATI P., *Sulla estensione e sui limiti del regime di autonomia dei Consigli regionali*, in *Diritto e società*, 1995, 63.

- STURZO L., *Riforma statale e indirizzi politici*, Firenze, Vallecchi, 1923.
- STURZO L., *Il Partito Popolare Italiano*, Bologna, Zanichelli, 1956.
- TARCHI R. (cur.), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio.*, Torino, Giappichelli, 2006.
- TARLI BARBIERI G., *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000, 639.
- TARLI BARBIERI G., *I referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione di cui all'art. 123 Cost.*, in CARLI M. (cur.), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, I, 146.
- TARLI BARBIERI G., *Le riforme elettorali della Regione Toscana*, in *Democrazia e diritto*, 4/2004, 199.
- TARLI BARBIERI G., *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005, 581.
- TARLI BARBIERI G., *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in CHIARAMONTE A., TARLI BARBIERI G. (cur.), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, 41.
- TARLI BARBIERI G., *Il procedimento legislativo regionale*, in GIANFRANCESCO E., LIPPOLIS V., LUPO N. (cur.), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Napoli, Jovene, 2009, 109.
- TOSI R., *Principi fondamentali e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova, Cedam, 1987.
- TOSI R., *Art. 117*, in CRISAFULLI V., PALADIN L. (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 692.
- TOSI R., *Art. 121-122*, in CRISAFULLI V., PALADIN L. (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 731.
- TOSI R., *Art. 123*, in CRISAFULLI V., PALADIN L. (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 742.
- TOSI R., *Art. 126*, in CRISAFULLI V., PALADIN L. (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 752.
- TOSI R., *Art. 127*, in CRISAFULLI V., PALADIN L. (cur.), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 759.

TOSI R., *Sulla forma del regolamento consiliare: una declaratoria di inammissibilità con motivazione di infondatezza*, in *Le Regioni*, 1998, 1366.

TOSI R., *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, 527.

TOSI R., *La competenza regolamentare dei Consigli regionali (abrogazione, illegittimità costituzionale o altro ancora?)*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 123.

TRAMPUS M., *Appunti sui regolamenti interni dei Consigli regionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1969, 378.

TRAVERSA S., *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in LONGI V. (et al.), *Il regolamento della camera dei deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, Segretariato generale della Camera dei deputati, 1968, 15.

TRAVERSA S., *Il potere regolamentare dei Consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 700.

TRAVERSA S., *Sulla sindacabilità dei regolamenti dei consigli regionali in sede di conflitto di attribuzioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, 153.

TRAVERSA S., *Considerazioni in tema di sindacato di costituzionalità del procedimento di formazione della legge e della sua documentazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, 1480.

TREVES G., *Principi di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1973.

UNGARI P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in LONGI V. (et al.), *Il regolamento della camera dei deputati: storia, istituti, procedure*, Roma, Segretariato generale della Camera dei deputati, 1968, 39.

VANDELLI L., *Art. 118, 2° e 3° comma*, in BRANCA G. (cur.), *Commentario della Costituzione (Le Regioni, le province, i comuni)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Editrice del Foro Italiano, 1985, I, 267.

VANDELLI L., *Art. 125, 1° comma*, in BRANCA G. (cur.), *Commentario della Costituzione (Le Regioni, le province, i comuni)*, Bologna-Roma, Zanichelli-Società Editrice del Foro Italiano, 1990, II, 252.

VANDELLI L., *Sistemi elettorali e forma di governo negli enti locali*, in LUCIANI M., VOLPI M. (cur.), *Riforme elettorali*, Bari, Laterza, 1995, 253.

VICECONTE N., *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quaderni regionali*, 2006, 113.

VICECONTE N., *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, Jovene, 2010.

VICECONTE N., *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2013, 29.

VIRGA P., *La Regione*, Milano, Giuffrè, 1949.

VIRGA P., *Sindacato sugli «interna corporis» e poteri di indagine della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, 994.

VITTA C., *Gli atti collegiali: principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, Roma, Athenaeum, 1920.

VITTA C., *Il regionalismo*, Firenze, La Voce, 1923.

VOLPI M., *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *federalismi.it*, 4/2004.

ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1977.

ZAGREBELSKY G., *Procedimento legislativo e regolamenti parlamentari*, in *Le Regioni*, 1984, 765.

ZAGREBELSKY G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Eges, 1984.

ZANOBINI G., *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1915, II, 321.

ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991.

ZANON N., *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quaderni Costituzionali*, 2001, 137.