

CONSIGLIO REGIONALE
DELL'ABRUZZO
Ufficio Legislativo

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma 15 novembre 1985

SU ALCUNI PROFILI DEI
REGOLAMENTI INTERNI DEI CONSIGLI REGIONALI

A cura di Giovanni MASCIOCCHI

(1) Natura-giuridica

Dei regolamenti interni si dice comunemente che costituiscono la legge fondamentale della vita e dell'attività delle assemblee regionali e che il correlativo potere vada inteso come la naturale manifestazione di quella peculiare posizione di indipendenza e di autonomia politico-legislativa che la Costituzione riconosce ai Consigli regionali.

Autonomia che si estrinseca in un ampio potere di autorizzarsi all'interno della struttura regionale e di darsi le regole fondamentali sul modo di svolgere la propria attività legislativa, amministrativa e di indirizzo politico.

Siamo ben lontani, è vero, -come la giurisprudenza costituzionale ha tenuto costantemente a ribadire- da una equiparazione del potere regolamentare dei Consigli regionali (manifestazione di autonomia) all'analogo potere-derivante direttamente dalla Costituzione (art.64)- delle Camere (espressione di sovranità).

C'è addirittura chi (cfr. Bartholini) accentua ulteriormente la posizione di forza della fonte regolamentare fino a ritenere che neanche lo statuto potrebbe introdurre tali e tante norme da far "degradare i regolamenti interni al rango di atti normativi di esecuzione" dal momento che i regolamenti stessi, quali espressione dell'autonomia politico amministrativa, dovrebbero porsi come atti di esecuzione della Costituzione e non dello Statuto.

La tesi non sembra tuttavia accettabile, se non altro perché in contrasto con l'orientamento giurisprudenziale, che circoscrive il potere regolamentare nei limiti formali e sostanziali ricavabili dallo Statuto e dalla Costituzione (Corte Cost.sent.n.14/1965).

Certo è, però, che i regolamenti interni costituiscono parti sostanziali e qualificanti dell'ordinamento, pur non potendosi considerare -come pure è stato adombrato in dottrina (Tosi, Esposito)- atti aventi forza di legge.

Trattasi evidentemente di fonti atipiche (secondo alcuni, "rinforzate") rispetto agli schemi formali, necessariamente strumentalizzate al ruolo e alla funzione istituzionali dei corpi legislativi.

La mancata definizione in termini rigorosamente giuridici e la persistenza ancor oggi di una vasta zona d'incertezza e di instabilità nella collocazione dei regolamenti interni tra le fonti del diritto, si sono riverberati anche sul rito di approvazione di tali atti.

Non a caso in un'esperienza regionale (Umbria) il regolamento interno è stato assunto nella veste legislativa, eludendo così il sistema dei controlli costituzionalmente fissato (e applicato per la generalità delle altre Regioni).

L'imposizione di una maggioranza assoluta per la loro approvazione, statutariamente sancita (e per le Regioni ordinarie, sostanzialmente imposta dall'art.20 della Legge Scelba n.62 del 1953), al di là di esigenze di indubbia tutela delle posizioni minoritarie in seno al Consiglio regionale, situa gli atti regolamentari ad un livello di sicura supremazia rispetto ai comuni atti amministrativi e regolamentari e di "contrapposizione" o di "separazione" rispetto alla normazione ordinaria.

Ed è proprio dalla previsione di un tipo di maggioranza qualificata che una autorevole corrente dottrina (Crisafulli, Galeotti, Fois) fa derivare l'esistenza di una "riserva" di regolamento nella organizzazione dei Consigli regionali, in analogia con la riserva (costituzionale) di regolamento parlamentare.

Manca peraltro nell'ordinamento regionale uno degli elementi essenziali che, secondo alcuni, giustificerebbero la riserva di regolamento parlamentare e cioè l'esigenza di evitare l'invadenza di una Camera nell'organizzazione interna dell'altra Camera, in quanto, se si consentisse alla legge ordinaria di disciplinare la materia, il meccanismo bicamerale, (partecipazione di entrambi i rami del parlamento alla formazione dell'atto legislativo) consentirebbe, di fatto, ad una Camera di interferire sul funzionamento dell'altra.

Inconveniente questo che non si verifica nel sistema regionale, dove unico è l'organo deputato a porre in essere la normativa legislativa e regolamentare.

A prescindere da tale considerazione, è diffusa convinzione che nell'ambito della materia riservata dovrebbe essere precluso interferire con leggi regionali o, tanto meno, con altri atti regolamentari.

(2) Contenuto dei regolamenti interni

Questione dibattuta e di notevole interesse pratico è quella connessa al contenuto delle norme regolamentari, nel senso di stabilire se le stesse debbano mantenere un carattere rigorosamente interno o se invece possano avere anche riflessi ed effetti giuridici esterni.

Sul punto la dottrina appare divisa tra coloro che ritengono che il regolamento debba necessariamente avere un carattere rigorosamente interno e coloro che invece ipotizzano la possibilità che dette norme producano effetti giuridici esterni.

Ove tale proiezione all'esterno si verificasse, il regolamento verrebbe -secondo la prima tesi- ad eccedere, illegittimamente, la sua sfera di competenza, con la conseguente esposizione delle relative norme ai rimedi giurisdizionali previsti dall'ordinamento (conflitto di attribuzione ex art.39 della L.n.87 del 1953).

C'è chi ritiene attivabile quest'ultimo rimedio giurisdizionale anche nel caso il regolamento interno disponesse su materie attribuite alla legge regionale (e quindi con rilevanza esterna).

Gli estremi del conflitto di attribuzione andrebbero ricercati nel fatto che l'uso indebito dello strumento regolamentare verrebbe, in pratica, ad impedire l'esercizio del potere di controllo preventivo (esercitabile dallo Stato sulle leggi regionali) ed il conseguente potere di impugnativa davanti alla Corte Costituzionale ovvero alle Camere (Cfr. Pace "In tema di regolamenti consiliari trattati come leggi" in Giur. Cost. 1970 p. 174).

3) Sindacabilità dei regolamenti interni

- Il problema degli interna corporis -

Le considerazioni appena svolte introducono nel vivo della questione piu' dibattuta e centrale dei regolamenti consiliari: quello della assoggettabilità degli stessi al giudizio di costituzionalità.

Per la verità il problema della sindacabilità appare strettamente collegato, fino quasi ad identificarsi, con quello degli "interna corporis", istituto con profonde tradizioni ed evoluzioni storiche, che si sostanzia nel quesito se sia possibile (ed entro quali limiti) indagare ed, eventualmente, sanzionare i vizi del procedimento.

Com'è noto, il dibattito sul tema degli interna corporis ha vivacizzato a lungo l'attenzione della migliore dottrina, assumendo toni anche aspri per le implicazioni d'ordine politico-istituzionali che la definizione dei predetti limiti comporta.

A differenza dei vizi di merito della legge -che sono vizi dell'atto, come tale sindacabile nella sua veste formale ed oggettiva ed attraverso accertamenti esterni al corpo legislativo- i vizi di procedura si verificano in seno alle assemblee legislative e richiedono quindi una indagine all'interno della vita assembleare, penetrando così in una sfera di gelosa indipendenza organizzativa (quello che, figurativamente, è stato sempre definito il "castello inaccessibile" degli interna corporis).

Il problema, per il suo spessore storico e politico, è rimasto tradizionalmente collegato al sistema parlamentare e ai delicati rapporti tra supremi organi Costituzionali (Camere, Corte Costituzionale) e anche la produzione giurisprudenziale sull'argomento non poteva non riguardare essenzialmente la legislazione nazionale (con alcune eccezioni che hanno interessato Regioni a statuto speciale).

Il discorso deve comunque partire da tali esperienze per coglierne significativi indizi e spunti di riflessione.

Sul versante parlamentare la insindacabilità degli interna corporis poggiava essenzialmente sul concetto di indipendenza dei corpi legislativi e sul conseguente rifiuto da parte di organi dotati di sovranità (quali le assemblee parlamentari) di accettare controlli e inframmettenze di altri organi sottordinati o parioridinati.

Si aggiungevano poi -a sostegno di tale tesi- la oggettiva difficoltà di indagine e la gravità degli effetti che sarebbero derivati dall'accertamento di vizi formali della legge con conseguenti lacerazioni nel tessuto delle relazioni giuridiche.

La diversa posizione istituzionale dei Consigli regionali attenua di molto l'esigenza di tutela della autonomia autorganizzativa, mentre più aperto appare l'iter formativo della legge regionale a possibilità di indagine e di ricostruzione delle vicende procedurali (tra l'altro in sede di controllo assieme al testo legislativo va inviato anche il verbale, attraverso il quale è possibile ricostruire i principali dati documentativi del procedimento, che in tal modo escono ufficialmente dalla sfera di riservatezza dell'Assemblea).

Si ricorderà inoltre che la stessa Corte Costituzionale ha affermato senza mezzi termini il suo diritto ad acquisire dalla Regione tutti gli elementi utili all'economia del processo (cfr. sent.n.109/1975).

In ambedue i versanti (quello parlamentare e quello regionale) il problema è trovare un punto di equilibrio tra il rispetto dell'indipendenza delle assemblee legislative e la tutela contro i rischi di vizi formali, oltre che sostanziali, della legge.

Una prima cesura tra queste due esigenze fu colta dalla giurisprudenza nella distinzione tra norme costituzionali (sul procedimento) e norme regolamentari.

La Corte, infatti, con una sentenza (n.9/1959) definita "storica" (ma per taluni "insoddisfacente") ribaltando la tradizionale tesi dell'insindacabilità, sancisce per la prima volta la sua piena competenza a verificare l'osservanza delle norme costituzionali sul procedimento formativo della legge, cioè di tutti quei principi che la stessa Costituzione (in particolare artt. 72 e 64) pone, tracciando, per grandi linee, il procedimento legislativo (es. approvazione articolo per articolo e con votazione finale, proporzionalità della rappresentanza dei gruppi in seno alle commissioni e così via).

Resta invece preclusa la possibilità di un sindacato che investa i principi fissati nella normativa regolamentare sulla cui determinazione, interpretazione e osservanza è da ritenere decisivo l'apprezzamento di ciascuna Camera.

Con una successiva sentenza (n.134 del 1969) - che è anche la prima ad occuparsi di un regolamento interno di assemblea regionale, quella siciliana - la Corte riconferma sostanzialmente i principi affermati dieci anni prima, ma amplia notevolmente la breccia della sindacabilità puntando decisamente su un aspetto assai delicato del problema; quello dei poteri di indagine per accertare la regolarità del procedimento.

Evidentemente, facendo propri i poteri ad essa conferiti dall'art. 13 della legge n.87 del 1953 (in base al quale "può disporre l'audizione di testimoni e, anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi, il richiamo di atti e documenti") la Corte afferma, tra l'altro, che essa "può e deve avvalersi di tutti gli elementi utili a ricostruire la realtà di quanto avvenuto nel corso del procedimento", tenendo conto delle "varie pubblicazioni (che la Corte giudica "parzialmente e lacunosamente disciplinante nei regolamenti assembleari") destinate a dare pubblica notizia dei lavori legislativi, interpretandone secondo i comuni canoni logici il significato e l'esatta portata".

In tale contesto, particolare efficacia probatoria è riconosciuta ai "processi verbali, ai resoconti sommari e stenografici, ai messaggi delle assemblee legislative".

Precisa ancora la sentenza che a nessuno dei predetti documenti può essere, aprioristicamente, riconosciuta "efficacia privilegiata", altrimenti "la garanzia del rispetto delle norme costituzionali sarebbe concretamente rimessa all'organo attestante una verità legale incontrovertibile anziché al giudice della costituzionalità delle leggi".

E, come se ciò non bastasse, la Corte dilata a dismisura l'ambito dei mezzi di prova e, quindi, del potere di indagine, non accontentandosi di atti ufficiali o di documentazione scritta, ma dando rilievo anche ad una "serie di univoci indizi" che conducono a utili conclusioni per ricostruire la verità reale.

Con una siffatta affermazione, evidentemente, il limite alla "penetrabilità" del sindacato costituzionale negli aspetti formali del processo legislativo si spinge fino in fondo, mettendo in discussione le fondamenta di tutte quelle teorie che volevano intoccabile, al di fuori da ogni inframmettenza di organi esterni, la sfera degli interna corporis.

Con una tale impostazione è evidente che il punto nodale della questione si sposta, incentrandosi sulla delimitazione dei poteri di indagine e sui mezzi di prova utilizzabili dal giudice di costituzionalità .

Vi è forse da leggere tra le righe della sentenza un avvertimento agli organi legislativi perché non considerino detto istituto come uno schermo protettivo per il compimento di eventuali abusi ed irregolarità nel seguire il corretto iter per la formazione delle leggi.

Una funzione monitoria dunque che, positivamente valutabile nel suo profilo finalistico, non ha mancato di creare anche ambiti di incertezze e di ambiguità per quanto concerne non soltanto i nuovi confini del sindacato di costituzionalità, ma anche i metodi di accertamento (che non possono essere affidati ai criteri occasionali e più o meno discrezionali).

Quanto al rilievo che potrebbe avanzarsi circa la natura giuridica del regolamento interno e la sua non configurabilità come atto legislativo (e quindi come possibile oggetto di giudizio della Corte ex art.134 Cost.) va ricordato che i regolamenti in questione vengono ricompresi -secondo l'opinione dottrina prevalente- nella non ben definita dizione degli "atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni", di cui allo stesso art.134.

Sul versante giurisprudenziale va sottolineato che la Corte Costituzionale (sent.n.14 del 1965) pur negando la configurabilità dei regolamenti come atti aventi forza di legge, precisa tuttavia che gli stessi possono essere "trattati come leggi" ove essi consentano di eludere il sistema dei controlli posti dalla Costituzione e dallo statuto.

Concretizzandosi quest'ultima ipotesi (elusione del sistema dei controlli), il regolamento verrebbe, in sostanza, a sostituire allo strumento legislativo vero e proprio; eppertanto, secondo la Corte, esiste la possibilità che la relativa deliberazione consiliare sia oggetto di impugnativa negli stessi termini previsti per il ricorso avverso le leggi regionali. Ciò in quanto, secondo la ricostruzione della Corte, le delibere contenenti i regolamenti interni non differirebbero, se non per il nome e per la maggioranza richiesta, dalle delibere legislative dei consigli regionali che formano oggetto dell'impugnativa statale.

4) Forme di sindacabilità dei regolamenti interni

Questione che tiene vivo il dibattito dottrinario. è quella se i regolamenti interni (quelli parlamentari e, di riflesso, quelli regionali) possano formare oggetto di giudizio in modo autonomo o soltanto indirettamente (*inciderent tantum*), in quanto coinvolti per la loro incidenza sulla legge ritenuta illegittima.

La tesi che nega la diretta sindacabilità dei regolamenti si rifà alla particolare qualità dell'autonomia organizzativa delle Camere rilevando, tra l'altro, come i regolamenti parlamentari, in quanto non suscettibili di rilevanza propria in un giudizio a quo, non sarebbero idonei a porsi come oggetto di un giudizio di costituzionalità.

Non è estranea alla conclusione di cui è cenno la preoccupazione degli effetti pratici che deriverebbero dall'ammissibilità di una sindacabilità immediata delle norme regolamentari, in quanto la pronuncia di incostituzionalità - per i suoi effetti retroattivi - condurrebbe alla distruzione di una parte relevantissima della legislazione in vigore.

In senso opposto (e la tesi appare più convincente) si sostiene che la sindacabilità autonoma dei regolamenti parlamentari discenderebbe dalla loro intrinseca natura paracostituzionale, non nel senso di una equiparazione alle norme costituzionali, ma in quello di riconoscere agli stessi regolamenti una forza condizionante nei confronti di norme a carattere semplicemente ordinario.

In buona sostanza (e la regola dovrebbe adattarsi anche alla autodisciplina dei consigli regionali), le disposizioni regolamentari verrebbero ad interporci tra i parametri di costituzionalità e le leggi ordinarie che a detti parametri devono uniformarsi.

Il carattere di "norma interposta" darebbe ai regolamenti interni una forza condizionante non dissimile da quella che gli statuti esercitano nei riguardi delle leggi regionali ordinarie.

Discorso analogo dovrebbe farsi per i regolamenti regionali i quali - al di là delle differenze sostanziali rispetto ai regolamenti parlamentari, quanto ai rapporti con la fonte costituzionale - non può non riconoscersi una capacità a interporci - almeno per gli aspetti coperti da "riserva" - tra la legge regionale ordinaria ed i parametri di costituzionalità cui essa deve adeguarsi.

Una diversa collocazione nel quadro delle fonti non riuscirebbe a spiegare gli effetti vincolanti sul modo in cui va condotto il procedimento di formazione dell'atto legislativo.

Ove tale rapporto -tra normativa regolamentare e normativa ordinaria- venisse considerato di pariordinazione, potrebbe scaturirne anche un'ipotesi di abrogazione, in quanto un'eventuale antinomia tra le due fonti andrebbe risolta secondo il criterio della successione temporale.

Evidentemente le norme regolamentari costituiscono un genus atipico, riconducibile a quella specie di norme funzionalizzate a strumentarsi nei riguardi della fattispecie legislativa ordinaria, derivando da tale peculiare funzione la capacità e la forza di condizionare le vicende procedurali della legge ordinaria e di interporre come termine di raffronto in un giudizio di costituzionalità.

Oltre che attraverso l'impugnativa (in via diretta o incidentale, a seconda delle tesi riportate) i regolamenti interni potrebbero essere soggetti al controllo attraverso il conflitto di attribuzioni, di cui al già citato art.39 della L.n.87/1953, allorchè esorbitino dalla loro sfera di competenza ovvero nel caso (dianzi richiamato) in cui pretendano di intervenire in materie attribuite alla legge regionale.

Ipotesi, almeno in teoria, da non scartare è anche quella di una dichiarazione di "incostituzionalità derivata" ove la Corte Costituzionale volesse sollevare la relativa questione a norma dell'art.27 della ridetta legge n.87/1953.

I Regolamenti interni come parametri di costituzionalità

Al problema della sindacabilità si collega strettamente quello della "parametricità" dei regolamenti interni e cioè della capacità a porsi come riferimento per l'attività di raffronto tra le norme sindacande ed i parametri primari di costituzionalità.

Sul piano della legislazione statale -esclusa una equiparabilità dei regolamenti parlamentari alle norme costituzionali (che in tale veste non sarebbero neanche sindacabili dalla Corte Costituzionale) -si tende in dottrina a ricercare, nella gerarchia delle fonti, una posizione intermedia tra legge costituzionale e legge ordinaria, nel senso di considerare le norme regolamentari come attuative o integrative della Costituzione.

In tal modo i regolamenti in questione conterrebbero norme costituzionalmente obbligatorie.

La definizione tecnica ha solo un valore nominalistico.

Ciò che conta è che le norme dei regolamenti parlamentari rivestono un valore paracostituzionale che condiziona il processo di formazione della legge solo ordinaria.

Quanto ai regolamenti interni dei consigli regionali, anche se gli stessi non ripetono direttamente dalla Costituzione il carattere di obbligatorietà, è certo che rappresentano fonti essenziali e necessitate dal funzionamento del sistema regionale, cui occorre riferirsi per accertare la regolarità formale del processo formativo della legge.

Sul piano giurisprudenziale, la Corte Costituzionale, pur avendone la possibilità, ha sempre evitato di affrontare apertamente il problema della parametricità dei regolamenti interni.

In dottrina la questione ha registrato posizioni diversificate.

L'orientamento prevalente è comunque nel senso di ritenere ammissibile e concretamente operante il principio della parametricità delle norme regolamentari in questione.