

**5 - LA POTESTA' LEGISLATIVA E REGOLAMENTARE: a) IL
PROCEDIMENTO**

4c. G. NIZZERO (15.5.1986)

Appunti in tema di controllo dell'esercizio della
funzione regolamentare da parte del Consiglio Regionale.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 371 del 19 dicembre 1985 ha posto, tra gli altri, il problema della vigenza di una previsione legislativa di controllo dell'esercizio della potestà regolamentare da parte del Consiglio regionale.

La sentenza, difatti, nel ricondurre secondo le previsioni statutarie la funzione regolamentare in capo al Consiglio regionale, ha dato luogo a una lacuna legislativa per quanto concerne il controllo degli atti di svolgimento di tale funzione, controllo che l'art. 4 del D.P.R. 19 maggio 1950, n. 327, aveva demandato alla Corte dei conti. Il venir meno del controllo della Corte non pare dubbio, data la rilevanza che assume l'imputazione soggettiva della normazione regolamentare: non è indifferente, cioè, che la funzione regolamentare promani dal Consiglio (definito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 143 del 1968 "Corpo indipendente e situato fuori dell'ordine amministrativo"), piuttosto che dalla Giunta regionale e soltanto l'attività regolamentare svolta da quest'ultima poteva essere soggetta al controllo della Corte dei Conti.

Resta allora da verificare se può applicarsi ai regolamenti la procedura di controllo prevista dallo Statuto per le leggi regionali.

L'esame del diritto positivo conduce a constatare l'assenza di una qualsiasi previsione normativa circa altre forme di controllo, diverse da quella già esercitata dalla Corte dei conti, cui i regolamenti consiliari in quanto tali debbano essere sottoposti.

L'art. 33 dello Statuto sardo, difatti, fa esplicito ed esclusivo riferimento alla "legge" nello stabilire una specifica procedura di controllo preventivo da parte del Governo ed una sottoposizione dei regolamenti al visto governativo potrebbe essere considerata una prassi "immotivata" o, addirittura, "incostituzionale" (1), in carenza di una specifica disposizione legislativa.

L'esame dei precedenti normativi e degli atti preparatori concernenti la norma di attuazione, oggi dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale, pare poi sufficientemente concludente per desumere quale sia stata la volontà del legislatore nel regolare la materia, e cioè quella di escludere di proposito che sugli atti regolamentari potesse esercitarsi un controllo governativo.

(1) Così la dottrina (in particolare, rispettivamente, A. Pace e T. Martines) ha definito la prassi di inviare al Governo per il visto i regolamenti interni dei Consigli regionali. Anche se la natura giuridica ed il fondamento dei regolamenti interni sono differenti rispetto agli atti di esercizio della ordinaria potestà regolamentare, si deve notare che, nell'un caso come nell'altro, i citati rilievi sarebbero dovuti all'assenza di una disciplina positiva che contempra una qualunque forma di controllo preventivo da parte del Governo.

L'art.4 del D.P.R. n.327 del 1950 (dichiarato incostituzionale) aveva abrogato l'art.16 del D.P.R. n.250 del 1949. Le ragioni dell'abrogazione non risultano espressamente dal testo dei resoconti consiliari, ma da un raffronto tra le due norme è agevole constatare come la volontà fosse quella di prevedere in capo alla Giunta regionale la competenza ad approvare i "regolamenti di esecuzione" delle leggi regionali e di introdurre, contestualmente, il controllo della Corte dei conti, laddove l'art. 16 del D.P.R. n.250 stabiliva che i "regolamenti" dovessero essere approvati dal Consiglio regionale (confermamente alle previsioni statutarie).

Ma ciò che è rilevante, ai fini della soluzione del problema in esame è quanto emerge dal confronto tra il citato art.16 e il testo dell'art. 14 dello schema di decreto legislativo, predisposto dalla Commissione paritetica che poi si sarebbe tradotto nel D.P.R. n.250 del 1949: mentre infatti lo schema di decreto prescriveva il visto del Governo sui regolamenti approvati dal Consiglio l'art.16, nella sua stesura definitiva, prevedeva esclusivamente che i regolamenti fossero firmati dal Presidente della Giunta regionale, pubblicati nel Bollettino Ufficiale della Regione ed entrassero in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, senza contemplare, quindi, alcuna forma di controllo, preventivo o successivo, da parte del Governo.

Certamente la lacuna legislativa che si è venuta a creare per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n.371/1985 va colmata e la via sembra quella di approvare una o più norme di attuazione dell'art. 27 dello Statuto.

La situazione nel frattempo prodottasi potrebbe ingenerare la preoccupazione già espressa dall'Avvocatura dello Stato - ma a proposito dei regolamenti interni - nel ricorso che fu definito con la sentenza della Corte Costituzionale n.18 del 1970, che "un Consiglio regionale abbia a dare veste e parvenza di disposizioni regolamentari a norma che, per il loro oggetto, dovrebbero avere forma legislativa, nell'intento di sottrarre così ai controlli costituzionalmente stabiliti per le leggi regionali". Ma il suggerimento della Corte Costituzionale di "trattare come" leggi i regolamenti ai fini del controllo è stato oggetto di critiche da parte della dottrina (2), fondate soprattutto su un'analisi di diritto positivo, effettuata sugli statuti regionali, che ha escluso la vigenza di norme che esplicitamente contemplino il controllo governativo nei modi stabiliti per le leggi regionali.

Dato il carattere "speciale" del controllo rispetto all'autonomia regionale, la sua prescrizione va infatti verificata in via preventiva ed il suo esercizio ammesso esclusivamente per quelle categorie di atti per le quali esso è espressamente previsto e non per la generalità degli atti regionali (Berti).

(2) Vedi Pace A. "In tema di regolamenti interni dei Consigli regionali trattati come leggi" (Riflessioni su un "suggerimento" della Corte Costituzionale), in Giur. Cost.1970, n.1, pag.161 ss.; Berti G. "Il regolamento come atto normativo regionale", in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1973, pag. 191-192.

Alcuni Statuti, difatti, si riferiscono, direttamente o indirettamente, al sindacato ex art.125 Costituzione (art.29 Toscana, art.44, 3° c. Lombardia, art.55 Liguria, art.43, 4° c., Veneto).

Altri prescindono implicitamente da qualunque forma di controllo, prevedendo che il termine della promulgazione decorra dall'approvazione del regolamento da parte del Consiglio regionale (art.51 Marche, art.45 Emilia Romagna).

Altri ancora, infine, esentano esplicitamente i regolamenti dal visto governativo (art.61 Puglia, art.40 Molise), senza prevedere positivamente altre forme di controllo, e ciò è particolarmente significativo in quanto denota che l'ordinamento ammette, a volte, nel caso specifico, l'esclusione del controllo .

Il quadro normativo offerto dagli Statuti regionali in materia di controlli sui regolamenti consiliari non si presenta, come si è visto, neanche uniforme e tale da costituire una base omogenea per un'eventuale interpretazione analogica cui si potrebbe ricorrere in presenza della rilevata lacuna legislativa.

Ed allora pare di dover concludere per l'esclusione di qualsiasi potere governativo di controllo sui regolamenti consiliari, e di un corrispondente obbligo di trasmissione da parte degli organi regionali, sia per la rilevata carenza di norme positive in proposito che per la mancanza degli estremi che giustificano il ricorso all'analogia.

E evidentemente, potendo identiche materie essere disciplinate sia da leggi che da regolamenti, l'uso appropriato degli strumenti normativi più idonei dipenderà e dalla consapevolezza e dalla sensibilità istituzionale del legislatore, in attesa che si provveda a disciplinare positivamente l'esercizio del potere regolamentare.

Dott. Giovanni Nizzero .