

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

APPUNTI SUL CONTROLLO DEI REGOLAMENTI APPROVATI DA CONSIGLI REGIONALI
(CASO SARDEGNA)

A cura del dottor Giovanni Nizzero

Servizio Studi del Consiglio
regionale della Sardegna

Roma, 4/5 giugno 1987

APPUNTI SUL CONTROLLO DEI REGOLAMENTI APPROVATI DAI CONSIGLI REGIONALI (CASO SARDEGNA)

1) Origine della questione

- Secondo l'art. 27 dello Statuto sardo, "il Consiglio regionale esercita le funzioni legislative e regolamentari attribuite alla Regione";

- una prima disposizione di attuazione, conforme allo Statuto (art. 16 D.P.R. n. 250/1949), aveva previsto che i regolamenti, firmati dal Presidente della Giunta regionale, fossero pubblicati nel bollettino ufficiale della Regione con l'indicazione della data di approvazione da parte del Consiglio regionale ed entrassero in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.

Niente era stabilito in merito al controllo dei regolamenti, mentre in un capo successivo del medesimo corpus di norme di attuazione, sul controllo di legittimità sugli atti della Regione, si prescriveva che, in conformità delle leggi dello Stato che disciplinano le funzioni della Corte dei Conti, fossero presentati per il controllo alla delegazione sarda gli atti della Giunta e dell'amministrazione regionale;

- una seconda disposizione di attuazione (art. 4 D.P.R. n. 327, 1950) aveva successivamente proceduto all'abrogazione del citato art. 16, stabilendo contestualmente che i regolamenti di esecuzione delle leggi regionali fossero approvati con deliberazione della Giunta regionale e fossero pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione, previa registrazione alla Corte dei Conti.

2) Sentenza Corte Cost. n. 371/1985

Il grave contrasto tra questa seconda disposizione di attuazione e la previsione statutaria contenuta nell'art. 27, pur non essendo passata inosservata alla dottrina (Miele, La potestà regolamentare

delle Regioni, Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1958), soltanto nel 1978 veniva rilevata in sede giurisdizionale, in seguito alla promozione in via incidentale di una questione di legittimità costituzionale da parte del TAR per la Sardegna. E la Corte Costituzionale, con sentenza n. 371/1985, nel ricondurre secondo le previsioni statutarie la funzione regolamentare in capo al Consiglio regionale, dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, del D.P.R. n. 327/1950, nella parte in cui si prevede che i regolamenti di esecuzione delle leggi regionali siano approvati con deliberazione della Giunta regionale.

- 3) Potrebbe sembrare che la dizione letterale del dispositivo della sentenza mantenga in vita quella parte dell'art. 4 che prevede la pubblicazione dei regolamenti nel bollettino ufficiale della Regione previa registrazione alla Corte dei Conti.

Ma l'ufficio ha ritenuto che l'interprete non possa non attribuire la dovuta rilevanza alla diversa imputazione soggettiva del potere regolamentare: non è indifferente, cioè, ai fini del controllo che la funzione regolamentare promani dal Consiglio, piuttosto che dalla Giunta regionale.

Accogliendo una tesi sostenuta da Sandulli e da Mortati (pag. 1429 delle Istituzioni di diritto pubblico) è sembrato che - non avendo fatto uso la Corte del potere riconosciutole dall'art. 27 della legge n. 87/1953, secondo il quale essa dichiara quali sono le altre disposizioni legislative la cui illegittimità deriva come conseguenza della decisione adottata - spetti all'interprete di accertare se la parte della normazione non toccata dalla pronuncia della Corte sia suscettibile di applicazione, indipendentemente da quella caducata.

- 4) Sentenza Corte Cost. n. 143/1968

E l'interprete non può non tener conto dei contenuti di una precedente sentenza della Corte Costituzionale che, partendo da un caso di specie - spendibilità da parte del Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia delle somme

impegnate in bilancio per le spese di funzionamento del Consiglio, senza alcun controllo che quello successivo del medesimo Consiglio - ha affermato una serie di importanti principi sulla natura e sui destinatari del controllo della Corte dei Conti, ed in particolare:

- il controllo della Corte dei Conti si esercita, allo scopo di assicurare il rispetto delle leggi, sull'azione del Governo e dei rami della P.A. che dipendono da esso (art. 100 Cost. e R.D. n. 1214/1934);

- nell'art. 100 Cost. e nel T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, il controllo investe gli atti non in quanto siano amministrativi in senso sostanziale ma per la loro provenienza dal Governo o da altri organi della Pubblica Amministrazione; tanto è vero che proprio per questa provenienza vi sono soggetti anche i decreti legge e le leggi delegate e che gli altri decreti presidenziali vi sono sottoposti perchè emanano dai ministeri, cioè dal Governo.

E' la natura dell'organo e non la natura dell'atto, indipendentemente da quella, a legittimare il cosiddetto riscontro;

- ricordato che ciascuna Regione a statuto speciale ha propri organi di governo e, ben distinta, un'assemblea politica legislativa, la Corte conclude che gli atti del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, corpo indipendente e situato fuori dell'ordine amministrativo, non sono sottoposti a riscontro esterno.

5) Di fronte all'importanza delle affermazioni contenute nella citata pronuncia, si è ritenuto che soltanto l'attività regolamentare svolta dalla Giunta regionale potesse essere soggetta al controllo della Corte dei Conti e che lo spostamento del potere regolamentare - operato dalla Corte dalla Giunta al Consiglio, secondo Statuto - comporti di per sé il travolgimento della precedente normativa procedurale inerente alla promulgazione dei regolamenti da effettuarsi mediante decreto del Presidente della

Giunta, previa registrazione alla Corte dei conti, causando nel contempo una lacuna normativa.

L'esame del diritto positivo conduce a constatare, infatti, 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 debbono essere sottoposti.

L'articolo 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", in carenza di una specifica disciplina legislativa, così come la dottrina aveva definito la prassi di inviare al Governo per il visto i regolamenti interni del Consiglio regionale della Sardegna.

Neanche il quadro normativo offerto dagli Statuti regionali in materia di controlli sui regolamenti consiliari si presenta uniforme e tale da costituire una base omogenea per una eventuale interpretazione analogica cui si potrebbe ricorrere in presenza delle rilevata lacuna legislativa. Alcuni Statuti, difatti, si riferiscono, direttamente o indirettamente, al sindacato ex art. 125 Cost. (art. 29 Toscana, art. 44, 3° comma Lombardia, art. 55 Liguria, art. 43, 4° comma 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 e Romagna). Proprio la Regione Emilia e Romagna, nel corso della prima legislatura regionale, si astenne dall'inviare i regolamenti al controllo, seguendo l'autorevole, ma isolata tesi di Berti che afferma la sottrazione dei regolamenti a qualsiasi forma di controllo, sulla base dell'interpretazione dell'art. 125 Cost., che, disponendo un controllo sugli "atti amministrativi", non ricomprenderebbe in

tale categoria i regolamenti.

Tuttavia la Regione Emilia e Romagna ha successivamente modificato tale orientamento, uniformandosi alla prassi seguita nelle altre Regioni a Statuto ordinario.

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

6) Sviluppi successivi

In attesa che una nuova normativa (verosimilmente una disposizione di attuazione dell'art. 27 dello Statuto) regolamentasse le procedure di approvazione dei regolamenti in Assemblea, la veste formale da far loro assumere e la procedura di controllo eventualmente da applicare, il Consiglio regionale provvedeva all'approvazione di tutti i regolamenti in precedenza adottati dalla Giunta regionale e caducabili per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 371/1985, disponendo che fossero pubblicati sul bollettino ufficiale della Regione, senza la previa promulgazione del Presidente della Giunta regionale ed il conseguente invio al riscontro della Corte dei Conti.

La Sezione di controllo della Corte dei Conti per la Regione autonoma della Sardegna con deliberazione n. 50 del 1986, rifiutava il visto e la conseguente registrazione di un decreto assessoriale emanato sulla base di un regolamento approvato dal Consiglio regionale nel modo descritto. Ciò sulla base delle seguenti argomentazioni:

- a) perplessità circa la giuridica esistenza di un regolamento approvato dal Consiglio e pubblicato sul bollettino ufficiale in carenza del provvedimento di emanazione del Presidente della Giunta regionale, da sottoporre al riscontro della Corte dei Conti.

Questi provvedimenti devono essere assoggettati, secondo la Corte, al riscontro della Corte ai sensi dell'art. 4 del D.P.R. n. 327/1150, per la parte non abrogata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 371/1985.

Ma, secondo l'ufficio, quella procedura è travolta dallo spostamento in capo al Consiglio della funzione regolamentare;

- b) poichè, nella gerarchia delle fonti del diritto, il regolamento è atto amministrativo a contenuto normativo, esso andava rivestito della forma del D.P.G. e assoggettato al controllo della Corte indipendentemente dal fatto che promanasse dall'organo legislativo ovvero esecutivo della Regione; ciò contrasta palesemente con la pronuncia della Corte Costituzionale n. 143/1968; ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. n. 21/1978, la Corte esercita il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione, fa presente la Corte. Ma lo stesso art. 1, ultimo comma, chiarisce che i consiglieri sono delegati al controllo degli atti dei vari rami dell'Amministrazione regionale, secondo la ripartizione disposta dal Presidente della Corte.

Ciò conferma che sono sottoposti al controllo gli atti della Giunta e dell'Amministrazione regionale, così come già aveva disposto l'art. 23 del precedente D.P.R. n. 250/1949 che disciplinava il controllo di legittimità sugli atti della Regione da parte della Corte dei conti.

- c) i principi generali dell'ordinamento giuridico escludono ogni ipotesi di sottrazione degli atti legislativi ed amministrativi ai prescritti controlli. Ma qui il controllo diventava non più prescritto proprio per il crearsi della rilevata lacuna normativa.

E secondo Berti, dato il carattere "speciale" del controllo rispetto all'autonomia regionale, la sua prescrizione va

verificata in via preventiva ed il suo esercizio ammesso esclusivamente per quelle categorie di atti per le quali esso è espressamente previsto per la generalità degli atti regionali.

7) Ulteriori sviluppi

La mancata registrazione da parte della Corte dei Conti di una serie di decreti assessoriali basati su regolamenti approvati dal Consiglio, ma non promulgati dal Presidente della Giunta e non sottoposti al riscontro della Corte causava una paralisi amministrativa nell'attività della Regione. Allo scopo di evitarla si addiveniva sia alla promulgazione dei regolamenti che all'invio al controllo.

La Giunta regionale, inoltre, presentava una proposta di legge nazionale di modifica degli artt. 27, 33 e 34 dello Statuto, in modo tale da attribuire al Consiglio l'esercizio delle sole funzioni legislative ed alla Giunta l'intera potestà regolamentare.

8) Considerazioni conclusive

Al di là della vicenda particolare e degli ultimi sviluppi descritti, dettati l'uno da un atteggiamento di carattere pragmatico e l'altro da una precisa volontà politica, due sono le questioni di carattere generale che si propongono alla riflessione dell'Osservatorio:

- 1) può veramente l'operatore del diritto, interpretando le modificazioni che una sentenza della Corte Costituzionale apporta all'ordinamento vigente, andare oltre il tenore letterale del dispositivo della sentenza alla luce delle sue motivazioni, e ritenere - con proprie argomentazioni derivanti dai contenuti della sentenza - l'illegittimità conseguenziale di talune norme, non rilevata dalla Corte?

2) Esiste veramente un principio generale del diritto secondo il quale qualsiasi atto amministrativo di contenuto normativo, sia esso imputabile all'esecutivo che all'organo legislativo, debba essere sottoposto a controllo?

O non è vero che in mancanza di una puntuale prescrizione in questo senso l'atto approvato dall'organo competente è non solo giuridicamente esistente, ma anche valido ed efficace?

(caso dei regolamenti interni dei Consigli regionali delle Regioni differenziate esenti da qualsiasi controllo; caso dei regolamenti interni degli organismi comprensoriali; del Comitato regionale per la prevenzione delle tossico-dipendenze; del Comitato regionale per il servizio radio-televisivo, tutti approvati dal Consiglio regionale della Sardegna, pubblicati nel BURAS, senza assumere veste formale di decreto del Presidente della Giunta, e sottratti sia al controllo del Governo previsto per le leggi, sia al controllo della Corte dei Conti).