CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **87/1998** (ECLI:IT:COST:1998:87)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **ZAGREBELSKY**
Udienza Pubblica del **13/01/1998**; Decisione del **25/03/1998**
Deposito del **01/04/1998**; Pubblicazione in G. U. **08/04/1998**
Norme impugnate:
Massime: **23806 23807**
Atti decisi:

N. 87

SENTENZA 25 MARZO-1 APRILE 1998

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della regione Umbria, riapprovata il 27 gennaio 1997, recante "Regolamento interno del Consiglio regionale", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 14 febbraio 1997, depositato in Cancelleria il 21 successivo ed iscritto al n. 23 del registro ricorsi 1997.

Visto l'atto di costituzione della regione Umbria;

Udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 1998 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il ricorrente, e l'avvocato Lorenzo Migliorini per la regione Umbria.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei Ministri, richiamando le sentenze n. 288 del 1987 e n. 14 del 1965 della Corte costituzionale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della regione Umbria riapprovata il 27 gennaio 1997, recante il regolamento interno del Consiglio regionale, per violazione degli artt. 121 e 127 della Costituzione: dell'art. 121 (in riferimento all'art. 44 dello statuto regionale che stabilisce il principio di autonomia funzionale e contabile del Consiglio, esercitata anche sulla base del regolamento interno) in quanto lo strumento legislativo adottato esporrebbe il regolamento a un regime (in particolare relativamente al controllo) non consono all'autonomia consiliare; dell'art. 127 in quanto il principio di autonomia regionale (e consiliare) rappresenterebbe un interesse nazionale, così come il corretto uso degli strumenti normativi predisposti dall'ordinamento.

2. - Nel giudizio si è costituita la regione Umbria, sostenendo l'inammissibilità o l'infondatezza della questione.

L'inammissibilità, in quanto il ricorso mirerebbe a censurare l'esercizio di un potere di autonomia, quale quello relativo al regolamento sull'organizzazione e il funzionamento del Consiglio. Il regolamento, infatti, non cesserebbe di essere tale per il fatto di risultare contenuto in una legge, e i regolamenti di organizzazione degli organi consiliari regionali non sono sindacabili di fronte alla Corte costituzionale, se non nella forma del conflitto di attribuzione (sentenza n. 14 del 1965). Né rileverebbe la sentenza n. 18 del 1970 che ha ipotizzato la possibilità di trattare i regolamenti consiliari come leggi regionali le volte in cui essi si spingano a disciplinare materie estranee al loro oggetto.

L'infondatezza deriverebbe invece dall'essere la scelta della fonte legislativa espressione dell'autonomia del Consiglio, costituzionalmente garantita, scelta dovuta all'intento di attribuire alla normativa regolamentare una particolare stabilità, anche a garanzia delle posizioni delle minoranze. Quanto all'art. 127 della Costituzione, la regione ritiene che si tratti di un parametro inconferente rispetto al caso in questione.

3. - Nell'imminenza dell'udienza, la difesa della regione ha depositato una memoria in cui ribadisce il suo assunto secondo il quale il regolamento, essendo atto interno, non sarebbe sindacabile dallo Stato, indipendentemente dalla forma con la quale è approvato.

Considerato in diritto

Col ricorso indicato in epigrafe, si richiede dal Governo ricorrente, secondo la sua stessa espressione, che da questa Corte "sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della regione Umbria" - riapprovata il 27 gennaio 1997 e contenente il regolamento interno del Consiglio regionale - "in quanto adottata con legge regionale, anziché con regolamento interno al secondo comma".

Della presente questione deve preliminarmente essere esaminata l'ammissibilità, sotto il profilo della minima sufficiente determinazione del parametro rispetto al quale la questione

stessa è sollevata, parametro che rappresenta uno dei "termini" che necessariamente devono risultare precisati nelle questioni di legittimità costituzionale delle leggi, tanto se proposte in via incidentale (art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87) quanto se sollevate in via principale (art. 34, secondo comma, della medesima legge).

Si sostiene nel ricorso che l'approvazione per legge delle norme regolamentari del Consiglio regionale umbro "viene a concretare una violazione del principio dell'autonomia consigliare". Tale principio risulterebbe sancito dall'articolo 121 della Costituzione e dall'articolo 44 dello statuto della regione Umbria, nonché dall'articolo 127 della Costituzione; parametro, quest'ultimo, invocato anche sotto il profilo dell'esistenza di un interesse nazionale alla integrità del sistema delle fonti del diritto e alla autonomia regionale.

Senonché, dalle disposizioni costituzionali e statutarie richiamate nulla può inferirsi in relazione alla esistenza, ai caratteri e alle modalità di svolgimento del principio suddetto, sulla cui violazione verte la doglianza del ricorrente, né tantomeno in relazione alla forma dell'atto cui possono essere consegnate le norme del regolamento consiliare.

Dall'art. 121 della Costituzione si apprende soltanto che il Consiglio regionale è organo della regione (primo comma) e che esso esercita le potestà legislative e regolamentari alla regione stessa attribuite (secondo comma), senza alcuna indicazione circa l'ampiezza e i caratteri della sua autonomia. Nessun argomento significativo è poi desumibile dall'art. 44 dello statuto della regione, il quale si limita a stabilire che l'autonomia funzionale e contabile interna necessaria al libero esercizio delle funzioni del Consiglio regionale è esercitata nel rispetto della Costituzione, dello statuto medesimo e sulla base del regolamento interno, ma nulla dispone in relazione alla natura e alla forma dell'atto regolamentare che, di tale autonomia, deve contenere la disciplina. Dall'art. 127 della Costituzione, infine, risulta che tutte le leggi regionali sono sottoposte a un particolare regime di controllo precedente la loro promulgazione e che tale controllo, per iniziativa del Governo, può sfociare in una questione di legittimità di fronte alla Corte costituzionale, o in una questione di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere, ma nessun chiarimento ivi si rinviene a proposito del diverso e logicamente precedente problema di quali siano le deliberazioni regionali che possono o non possono assumere la forma della legge. Non solo inconferente, ma addirittura controproducente, dal punto di vista del ricorso innanzi a questa Corte in sede di giudizio di legittimità costituzionale, è inoltre il riferimento che il ricorso fa al suddetto articolo 127 della Costituzione per affermare la violazione dell'interesse nazionale all'autonomia regionale e al corretto uso degli strumenti normativi predisposti dall'ordinamento: infatti, in tal caso il vizio dell'atto rileverebbe di fronte alle Camere e non in questa sede.

Né è possibile trarre indicazioni nel senso voluto dal ricorrente da due pronunce di questa Corte (sentenze n. 288 del 1987 e n. 14 del 1965) richiamate in apertura del ricorso. Esse hanno affermato, l'una, l'insindacabilità in sede di giudizio di legittimità costituzionale del regolamento del Consiglio provinciale di Trento e, l'altra, l'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra lo Stato e la regione in relazione a norme regolamentari del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia. Da tali decisioni, oggetto di un mero richiamo, sembrerebbe che il ricorrente intenda inferire l'esclusione del regolamento consiliare dall'area della legislazione regionale. Ma i casi decisi in tali occasioni avevano riguardo a due regolamenti approvati entrambi con deliberazione dell'organo consiliare. L'approvazione con deliberazione (e non con legge), insomma, era elemento della fattispecie su cui la Corte si è pronunciata, non il contenuto della sua statuizione.

Per quanto precede, risulta che dai menzionati elementi normativi, oltre che da quelli giurisprudenziali - richiamati non tanto come tali, ma soprattutto in quanto espressivi di un principio generale - non è possibile ricavare quel parametro costituzionale necessario alla corretta configurazione della questione di costituzionalità. Né spetta a questa Corte 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 nell'immotivato modo che si è detto.

In questa situazione, non si rende possibile configurare quel raffronto tra i due termini della questione dal quale, in ipotesi, possa derivare l'incostituzionalità della legge. La questione, così come nella specie prospettata, deve quindi essere dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della regione Umbria, riapprovata il 27 gennaio 1997, recante il regolamento interno del Consiglio regionale, sollevata, in riferimento agli artt. 121 e 127 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 1998.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 1 aprile 1998.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.