

## UN REGOLAMENTO CONSILIARE “VECCHIO” IN UNA FORMA DI GOVERNO “NUOVA”: IL CASO DEL VENETO

di *Ilaria Carlotto*<sup>1</sup>

Sommario: 1. Premessa: il regolamento consiliare veneto dopo la riforma costituzionale del 1999 – 2. In particolare: l’art. 24 del regolamento consiliare e i progetti di legge regionale – 3. *Segue*:...e i progetti di modifica dello Statuto – 4. Brevi riflessioni conclusive

### *1. Premessa: il regolamento consiliare veneto dopo la riforma costituzionale del 1999*

La modifica dei regolamenti consiliari è una delle ulteriori sfide che, negli ultimi anni, le Assemblee regionali stanno affrontando dopo l’entrata in vigore dei nuovi Statuti: infatti, sulla base delle regole statutarie predisposte, si è resa necessaria l’introduzione di norme atte ad implementare ed integrare la fonte statutaria stessa<sup>2</sup>.

Se è, peraltro, oramai appurato che i Consigli regionali non possono di fatto discostarsi dalla forma di governo delineata in Costituzione, che li ha inevitabilmente costretti a cedere parte dei propri poteri all’organo esecutivo, retto da un Presidente eletto direttamente e non più facilmente sfiduciabile, è forse proprio attraverso i regolamenti consiliari che le Assemblee regionali possono cercare di recuperare parte della loro perduta centralità<sup>3</sup>.

Mentre la maggior parte delle Regioni è dunque impegnata nell’assolvere questo importante compito, ne rimangono tuttavia alcune, come il Veneto, che ad oltre dieci anni dalla riforma costituzionale del 1999, ancora non sono riuscite a dotarsi di un nuovo testo statutario né, conseguentemente, di un nuovo regolamento consiliare<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ricercatrice di istituzioni di diritto pubblico nell’Università di Verona.

<sup>2</sup> Sul punto P. CARETTI, *Dagli Statuti ai regolamenti interni*, Consiglio regionale della Toscana (a cura di), *Nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali: un confronto tra esperienze*, Edizioni dell’Assemblea, 2010, pp. 23 ss.; M. RUBECHI, *Il Regolamento interno del Consiglio regionale toscano: la programmazione dei lavori, le Commissioni permanenti, le garanzie per le minoranze*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>3</sup> In proposito, E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D’ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 309 ss.

<sup>4</sup> Oltre al Veneto, non hanno ancora approvato il nuovo Statuto il Molise e la Basilicata. In realtà, la Regione Veneto si era fin da subito attivata al fine di modificare il proprio testo statutario tanto che i primi due progetti di revisione statutaria erano stati predisposti proprio in questa Regione (si trattava della c.d. “bozza Galan” e della c.d. “bozza Cacciari”). La stessa Commissione per lo Statuto e per il regolamento del Consiglio, istituita nel 2003 con modifica al regolamento consiliare, era giunta tanto nella VII quanto nell’VIII legislatura a licenziare un testo statutario da sottoporre al Consiglio, oltre che parziali modifiche ai regolamenti consiliari. In particolare, rinviando all’analisi che segue per le modifiche statutarie, si segnala che nella pregressa legislatura erano state presentate otto proposte di modifica parziale del regolamento consiliare, di cui l’ultima era stata portata in Aula proprio allo scadere della legislatura. Sull’attività della Commissione per lo Statuto e per il regolamento nelle due precedenti

Ne deriva che, in una forma di governo incentrata sul vertice dell'esecutivo, permangono tuttora regole concepite in un periodo in cui il perno del sistema era rappresentato dall'organo legislativo<sup>5</sup>; in un modello oramai basato sul principio di maggioranza perdurano regole ispirate al sistema proporzionale<sup>6</sup>.

Né, in fin dei conti, potrebbe essere altrimenti: il regolamento consiliare veneto, come d'altronde tutti i regolamenti di "vecchia generazione", è un testo coerente con quella che era la forma di governo di stampo "assembleare" delineata dagli Statuti approvati nel 1971 e caratterizzata dalla preminenza dell'organo legislativo, oltre che da un modello di democrazia consociativa. Ecco che il passaggio ad una forma di governo di tipo "neo-parlamentare"<sup>7</sup> – con preminenza dell'esecutivo e a democrazia maggioritaria – implica che molte delle disposizioni del vigente regolamento risultano del tutto incompatibili col nuovo quadro istituzionale, creando al Consiglio regionale non pochi problemi di funzionalità<sup>8</sup>.

Basta scorrere i vari articoli dell'attuale regolamento per constatare quanto lo stesso sia obsoleto ed in gran parte da modificare: se da un lato, infatti, sono del tutto carenti regole che favoriscano la capacità decisionale della maggioranza consiliare, dall'altro lato, abbondano previsioni tese ad assecondare la discussione e la concertazione<sup>9</sup>.

Non essendo possibile, in questa sede, procedere ad un'analisi dell'intero regolamento veneto, ci si limiterà ad esaminare alcune delle previsioni più significative dello stesso a dimostrazione di quanto sostenuto.

Emblematiche, in tal senso, sono le numerose disposizioni che tutelano in ampia misura la figura e i diritti del singolo consigliere. Più in particolare, dall'esame del testo regolamentare si può notare come, con l'intento di riconoscere un ruolo di peso ai

---

legislature: R. VALENTE, *Un caso aperto: lo statuto del Veneto*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II, Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, EUM, Macerata, 2007, pp. 341 ss.; A. ZEI, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Veneto nella VII legislatura (2000-2005)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6 del 2005; nonché A. ZEI, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Veneto nella VIII legislatura (2005-2010)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4 del 2010.

<sup>5</sup> Ma sul punto si veda l'analisi di P. CARETTI, *Una valutazione realistica della nuova stagione statutaria*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II*, cit., pp. 360-361, il quale osserva come già prima della riforma del 1999, in via di prassi, i poteri si erano andati spostando dall'Assemblea alla Giunta regionale. In tal senso anche C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in AA. VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo III, Jovene, Napoli, 2008, pp. 1777 ss.

<sup>6</sup> Sulla necessità di adeguare l'organizzazione dei Consigli regionali al principio maggioritario, G. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006, cit., pp. 125 ss.

<sup>7</sup> Sulle diverse definizioni date dalla dottrina alla nuova forma di governo regionale, D. CODUTI, *Esecutivo e forma di governo regionali*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti*, cit. pp. 91 ss.

<sup>8</sup> Secondo G. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento*, cit., p. 128, a livello regionale, a seguito delle riforme costituzionali, si è passati da un modello deliberativo "consensuale" ad un processo decisionale, in senso lato, "maggioritario".

<sup>9</sup> Come osserva N. LUPO, *Le alterne vicende della formazione dei nuovi statuti regionali*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti*, cit., p. 4, i vecchi regolamenti consiliari sono «decisamente sbilanciati sul versante delle garanzie della partecipazione e della discussione rispetto a quelle della decisione».

singoli componenti del Consiglio, siano stati predisposti vari strumenti che favoriscono la partecipazione e il dibattito ma che, inevitabilmente, non agevolano la rapidità decisionale dell'intero Collegio.

A titolo esemplificativo, si può menzionare l'art. 9 che, nonostante i vari tentativi di modifica, tuttora consente la composizione di gruppi consiliari di piccole dimensioni, se non anche dei c.d. "monogruppi"<sup>10</sup> che, come noto, contribuiscono all'instabilità dell'organo legislativo<sup>11</sup> e creano non pochi problemi di funzionalità<sup>12</sup> (si pensi al solo fatto che, come accade per la maggior parte dei regolamenti, anche quello veneto prevede che tutti i gruppi, e conseguentemente anche quelli mono-cellulari, debbano essere rappresentati nelle diverse Commissioni<sup>13</sup>).

Sempre in merito alla composizione interna al Collegio, si può segnalare anche l'art. 16, il quale garantisce al singolo consigliere, oltre al diritto di appartenere ad almeno una Commissione, anche quello di farsi sostituire, persino nell'espressione dei voti, da un consigliere del suo o di altro gruppo, qualora per giustificati motivi non possa partecipare alla seduta della propria Commissione<sup>14</sup>.

Rinviando al paragrafo successivo per l'analisi dell'art. 24 che, come si vedrà, assicura al proponente di un disegno di legge la discussione dello stesso in Aula, possono nell'ordine citarsi l'art. 28, che prevede per il singolo consigliere il diritto non solo di trasmettere ma anche di illustrare emendamenti o articoli aggiuntivi alle Commissioni<sup>15</sup>; l'art. 31, che, nel corso della seduta, riconosce a ciascun consigliere il potere di chiedere sia variazioni dell'ordine del giorno che della durata della seduta o anche di proporre l'inserimento di un argomento non incluso<sup>16</sup>; l'art. 49, che, in sede di discussione generale, conferisce a ciascun consigliere il diritto di iscriversi a parlare<sup>17</sup>; l'art. 51, che, prima o nel corso della discussione, consente anche ad un solo consigliere di proporre questioni pregiudiziali o sospensive<sup>18</sup>; l'art. 59, che non contempla

---

<sup>10</sup> In Veneto, alla fine della pregressa legislatura, di 13 gruppi consiliari ben 7 erano gruppi mono-cellulari e 2 erano formati da due componenti. Si segnala che, nella precedente legislatura, proprio in merito al numero minimo di componenti dei gruppi, l'art. 9 del regolamento è stato oggetto di due modifiche, prima con deliberazione n. 111 del 28 luglio 2006 e successivamente con deliberazione n. 60 del 16 luglio 2009, che ha portato da tre a cinque il numero minimo di componenti. Permane, tuttavia, il comma 3bis dell'art. 9 che consente che il gruppo sia formato da un numero inferiore di componenti se unici eletti in lista che ha partecipato alle elezioni regionali e che permette al gruppo di continuare ad esistere anche se nel corso della legislatura uno o più componenti abbandonano il gruppo stesso. Anche nell'attuale legislatura, dei neo-costituiti 8 gruppi consiliari 3 sono monogruppi. Sui monogruppi, A. CIANCIO, *Profili di organizzazione dei Consigli regionali: i gruppi consiliari*, ARSAE (a cura di), *il Filangieri, Quaderno 2009, Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 59 ss.

<sup>11</sup> E. GIANFANCESCO, *La forma di governo*, cit., pp. 291-292.

<sup>12</sup> R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma del titolo V*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 106.

<sup>13</sup> Art. 16, comma 1, reg. cons. Ve.

<sup>14</sup> Art. 16, comma 8, reg. cons. Ve.

<sup>15</sup> Art. 28, comma 2, reg. cons. Ve.

<sup>16</sup> Art. 31, commi 5 e 6, reg. cons. Ve.

<sup>17</sup> Art. 49, comma 2, reg. cons. Ve.

<sup>18</sup> Art. 51, comma 1, reg. cons. Ve.

pressoché limiti alla presentazione di emendamenti e sub-emendamenti<sup>19</sup>; l'art. 64, che permette a chi dissente dal proprio gruppo di fare una dichiarazione di voto prima della votazione finale<sup>20</sup>; l'art. 73, che, in attuazione dello Statuto, garantisce al consigliere un ampio diritto d'informazione sugli atti e documenti regionali; gli artt. da 74 a 83, che, sempre ad integrazione dello Statuto, disciplinano il diritto di ciascun componente di presentare interrogazioni, interpellanze, mozioni e risoluzioni.

Dall'insieme di questa ampia elencazione, mi sembra si possa riscontrare come il regolamento consiliare veneto, al di là dell'intento di valorizzare la figura del singolo consigliere, finisca coll'agevolare anche le pratiche ostruzionistiche, non preoccupandosi all'inverso di prevedere una programmazione dei lavori che consenta all'Assemblea di decidere in tempi certi.

Ciò che peraltro va evidenziato è il fatto che le facoltà sopra enumerate sono attribuite al consigliere in quanto tale, in quanto semplice componente del Consiglio regionale, a prescindere dal gruppo di appartenenza<sup>21</sup>. Le stesse, pertanto, non possono essere intese o confuse con meccanismi pensati allo scopo di favorire i componenti della c.d. "opposizione"<sup>22</sup>, verso i quali gli Statuti ed i regolamenti di "vecchia generazione", impostati su un modello di democrazia consensuale e non maggioritaria, non hanno mai prestato particolare attenzione<sup>23</sup>. Come è stato, infatti, rilevato, «in tanto si può parlare

---

<sup>19</sup> Art. 59, commi 2 e 3, reg. cons. Ve. Sulla presentazione e votazione degli emendamenti, si segnala che la citata proposta di modifica regolamentare n. 8, licenziata dalla Commissione al termine dell'VIII legislatura, introduceva la votazione a scalare, prevedendo che se su uno stesso testo fossero stati presentati più emendamenti, sub-emendamenti o articoli aggiuntivi tra loro differenti solo per variazione a scalare di cifre o dati o espressioni altrimenti graduate, il Presidente avrebbe posto in votazione l'emendamento più lontano dal testo, quello più vicino e alcuni intermedi, dichiarando assorbiti gli altri.

<sup>20</sup> Art. 64, comma 1, reg. cons. Ve.

<sup>21</sup> Nella seduta n. 184 del 16 luglio 2009, il consigliere Carlo Alberto TESSERIN (FI-PdL) osservava come il regolamento consiliare avesse sempre consentito a qualunque consigliere, di maggioranza o di minoranza, di poter intervenire su qualsiasi argomento con ampie tutele e garanzie. Similmente, nel corso della medesima seduta, il consigliere Gianfranco BETTIN (Verdi) sottolineava che l'Assemblea aveva elaborato un regolamento «estremamente garantista e in grado di tutelare le diverse posizioni».

<sup>22</sup> Sul tema delle prerogative dei singoli consiglieri si vedano le osservazioni svolte da P. L. PETRILLO, *Lo Statuto dell'opposizione nelle Assemblee regionali. Il caso della Regione Toscana*, Presidenza del Consiglio della Regione Toscana – Firenze 2004, reperibile nel sito del Consiglio regionale della Toscana e pubblicato in *Rivista amministrativa della Regione Toscana*, 2004, pp. 316 ss. L'Autore, in particolare, nell'analizzare gli Statuti e regolamenti consiliari precedenti alla riforma, dopo aver osservato come a livello regionale «nessuno Statuto [...] contempli l'Opposizione e i consiglieri di Opposizione», riconosce, al contrario, che i "vecchi" Statuti «contemplano i diritti delle minoranze ovvero i diritti dei consiglieri appartenenti a qualsiasi gruppo», cfr. § 2.3. Ciò porta l'Autore stesso a sottolineare come «in questo contesto il consigliere di opposizione è tutelato ed esiste in quanto consigliere; egli, per così dire, "degrada" a semplice consigliere, non politicamente qualificato, privato di ogni funzione oppositoria e, dunque, di garanzia», cfr. § 2.3.

<sup>23</sup> Questo perché, come osserva P. L. PETRILLO, *Lo Statuto dell'opposizione*, cit., § 2.3, a livello regionale «fino ad ora i rapporti maggioranza-opposizione sono stati improntati secondo logiche cooperative e non conflittuali». Ne deriva, peraltro, che le pratiche ostruzionistiche possono essere impiegate in maniera strumentale anche dagli stessi consiglieri appartenenti alla coalizione di maggioranza che siano di volta in volta dissenzienti se, come accaduto in Veneto nelle pregresse legislature, la maggioranza stessa non è coesa ma divisa al suo interno.

di uno statuto differenziato dell'opposizione, in quanto le prerogative a questa riconosciute non vengano attribuite anche a tutti i singoli consiglieri»<sup>24</sup>.

## 2. In particolare: l'art. 24 del regolamento consiliare e i progetti di legge regionale

Come si è in precedenza anticipato, nel quadro della disciplina che conferisce al singolo consigliere un ampio potere – in quanto tale, come si è detto, e non in quanto parte dell'opposizione –, spicca per singolarità l'art. 24 del regolamento consiliare che, in combinato disposto con l'art. 41 dello Statuto<sup>25</sup>, dà vita ad un meccanismo perfettamente funzionale ad una forma di governo basata sul compromesso e sulla contrattazione.

Mentre l'art. 41 dello Statuto (con una certa assonanza con l'art. 44 del regolamento del Senato), al terzo comma, prevede che «qualora su un progetto di legge o di regolamento non sia stata presa alcuna decisione entro sei mesi dalla presentazione, il progetto è iscritto di diritto all'ordine del giorno del Consiglio ed è discusso nella prima seduta con precedenza su ogni altro argomento»<sup>26</sup>, l'art. 24, comma 4, del regolamento consiliare (anche in questo caso in assonanza con il regolamento del Senato) dispone che, per questi progetti, il Consiglio regionale possa deliberare il rinvio in Commissione assegnando un ulteriore termine.

È evidente come questo meccanismo, seppure abbia il pregio di favorire l'iniziativa legislativa consiliare evitando che i vari progetti di legge possano essere ignorati o accantonati dalle Commissioni o dal Consiglio, finisce col rallentare la capacità decisionale dell'organo legislativo, che si ritrova continuamente a dover accordare e votare rinvii per i più svariati progetti di legge che inevitabilmente si trascinano e accumulano col passare del tempo<sup>27</sup>.

È a tal proposito sufficiente controllare i verbali dei lavori del Consiglio regionale delle pregresse legislature per constatare come, all'incirca in un terzo delle sedute consiliari, sia presente un apposito punto dell'ordine del giorno dedicato ai rinvii dei progetti di legge iscritti *ex art. 41 St. Ve.*<sup>28</sup>, con casi in cui il Consiglio nell'ambito

---

<sup>24</sup> M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni, Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 307.

<sup>25</sup> Meccanismo peculiare della Regione Veneto che, come si avrà modo di vedere nel paragrafo successivo, ha tra l'altro coinvolto anche le proposte di modifica statutaria presentate nella precedente legislatura.

<sup>26</sup> Rispetto all'art. 44 del reg. del Senato, però, vi è la non lieve differenza che, secondo l'art. 41 St. Ve., il progetto è iscritto «di diritto» all'ordine del giorno per essere discusso con precedenza su ogni altro argomento, mentre al Senato, dopo la scadenza del termine, il disegno di legge è semplicemente «preso in considerazione, in sede di programmazione dei lavori, per essere discusso, anche senza relazione».

<sup>27</sup> Nella seduta n. 96 del 20 febbraio 2003, un consigliere della stessa maggioranza, Paolo SCARAVELLI (AN), criticava la prassi di procedere a continui rinvii in Commissione per i progetti non licenziati, affermando come si sia in proposito formata una sorta di consuetudine.

<sup>28</sup> Sulla base dei resoconti reperibili nel sito *internet* del Consiglio regionale del Veneto, nella legislatura che va dal 1995 al 2000, su un totale di 148 sedute consiliari si possono contare 67 sedute all'interno delle quali figurano i rinvii dei progetti iscritti *ex art. 41* dello Statuto; nella legislatura che va dal 2000 al 2005, su un totale di 225 sedute se ne possono contare 60; nella legislatura che va dal 2005 al

della medesima seduta si è trovato a votare il rinvio per oltre 100, 150 disegni di legge non licenziati dalle Commissioni o, altresì, con casi paradossali in cui il progetto di legge più volte rinviato in Commissione viene alla fine ritirato dal proponente stesso in quanto non più attuale<sup>29</sup> o perché si è oramai al termine della legislatura<sup>30</sup>.

Senonché, in aggiunta a questo, l'art. 24 del regolamento consiliare riconosce al primo firmatario di un disegno di legge una facoltà ancora più incisiva: quella di opporsi alla richiesta di rinvio chiedendo l'immediata discussione del proprio progetto (che in tal caso viene discusso senza relatore e senza un testo predisposto dalla Commissione).

Si tratta di un potere che viene utilizzato abbastanza spesso dai consiglieri regionali veneti anche se con fini e risultati non sempre analoghi.

Dal punto di vista soggettivo, è piuttosto naturale che siano gli esponenti dei gruppi all'opposizione coloro che con più frequenza chiedono l'immediata discussione del proprio progetto, anche se non sono mancati i casi – soprattutto nell'ultima legislatura – in cui ad opporsi al rinvio sono stati primi firmatari appartenenti alla stessa maggioranza<sup>31</sup>.

Dal punto di vista delle finalità perseguite, va, invece, rilevato che, accanto ad una prevalenza di casi nei quali l'intento è puramente quello di ostacolare l'attività del Consiglio proponendo discussioni su tematiche che la maggioranza non ritiene rilevanti<sup>32</sup>, si registrano situazioni in cui l'obiettivo è quello di aprire un dibattito

---

2010, su un totale di 227 sedute se ne possono contare 66 (tenendo peraltro conto del fatto che nei primi sei mesi della legislatura il meccanismo non si attiva non essendo ancora scaduto il termine iniziale assegnato alle Commissioni).

<sup>29</sup> In tal senso si veda la seduta n. 123 del 30 giugno 1999, nell'ambito della quale veniva ritirato un progetto di legge presentato nel 1998 al fine di istituire un fondo di interventi per le popolazioni della Campania colpite nel maggio del 1998 da eventi alluvionali. Nella seduta n. 104 del 10 dicembre 1998, in merito ad un altro progetto che si trascinava da anni, era lo stesso Presidente del Consiglio regionale a sollecitare l'abbandono anziché il rinvio, ritenendo ridicolo continuare a trascinare una proposta che nessuno era intenzionato a discutere. Si veda altresì la seduta n. 124 del 15 luglio 1999, dove provocatoramente il consigliere Roberto BUTTURA (PD-SDI) proponeva un rinvio di 700 giorni, osservando che i progetti per i quali veniva chiesto il rinvio erano stati presentati due anni e mezzo prima ma che la Commissione non aveva nessuna intenzione di considerarli.

<sup>30</sup> Quando chiedere e votare un rinvio non ha ovviamente più senso. A titolo esemplificativo, sul finire della VII legislatura, si vedano le sedute n. 215 del 31 gennaio 2005 e n. 216 del 01 febbraio 2005. In particolare, nella seduta n. 215, il consigliere Renzo MARANGON (FI) anticipava alla Segreteria Generale che tutti i progetti di legge all'ordine del giorno *ex art. 41* dello Statuto a firma di consiglieri della maggioranza si intendevano ritirati.

<sup>31</sup> Così, ad esempio, sia nella seduta n. 121 del 22 aprile 2008 che nella seduta n. 134 del 30 settembre 2008, il consigliere Raffaele ZANON (AN-PdL) chiedeva l'immediata discussione di un proprio progetto di legge. In proposito, nella seduta n. 122 del 23 aprile 2008, il consigliere Giovanni GALLO (L'Ulivo-PD), nel commentare la singolarità della vicenda, osservava che se lo strumento dell'immediata discussione di un progetto viene utilizzato da un capogruppo della maggioranza ciò significa che quell'esponente «non conta nulla all'interno della sua maggioranza o che lo utilizza come pretesto per paralizzare i lavori dell'Aula».

<sup>32</sup> La volontà di utilizzare gli artt. 41 St. e 24 re. in maniera ostruzionistica è palesata nelle parole del consigliere Giampietro MARCHESE (L'Ulivo-PD), nella seduta n. 122 del 23 aprile 2008: «Vedrete che

pubblico su questioni delicate che, viceversa, debbono essere affrontate. Così, a casi in cui il fine è quello di tentare *in extremis* di far approvare un certo progetto di legge<sup>33</sup>, se ne affiancano altri in cui lo scopo è quello di porre la maggioranza e le Commissioni consiliari dinnanzi alle proprie responsabilità<sup>34</sup>.

Quando, in particolare, l'iniziativa proviene da un componente dell'opposizione ed ha fini meramente ostruzionistici, va detto che spesso l'arma è per così dire "spuntata", in quanto dopo la discussione, che comunque avviene, è usuale che i consiglieri della maggioranza chiedano ed approvino, *ex art. 57 reg. Ve.*, il non passaggio agli articoli<sup>35</sup>. E tuttavia, sebbene in misura minore, non sono mancati i casi in cui gli esponenti dell'opposizione, in qualità di primi firmatari di un progetto di legge, sono riusciti ad aprire all'interno del Consiglio un dibattito su un tema spinoso e hanno acconsentito al rinvio solo dopo aver ottenuto un esplicito e formale impegno da parte del Consiglio o della Giunta ad affrontare la questione di cui al progetto stesso<sup>36</sup>.

---

non mancheremo di chiedere la discussione immediata sull'articolo 41 tutte le volte che lo riterremo necessario ed opportuno finchè questa maggioranza non ci dirà dove ci vuole portare».

<sup>33</sup> In particolare, alla fine della legislatura, quando oramai il rinvio del progetto in Commissione equivarrebbe ad una sua sostanziale bocciatura, per molti disegni di legge non licenziati dalle Commissioni competenti, i proponenti sono indotti a chiedere l'immediata discussione, quale estremo tentativo per far approvare un proprio progetto legislativo (in tal senso alla fine della VI legislatura si vedano le sedute nn. 142, 144, 145, 146, 147 e 148; alla fine della VII le sedute nn. 215 e 216; alla fine dell'VIII le sedute nn. 210, 211, 212, 213 e 214).

<sup>34</sup> Sulla responsabilità che la maggioranza consiliare e le Commissioni dovrebbero assumersi, si veda l'intervento di Pietrangelo PETTENÒ (RC-SE), nella seduta n. 120 del 13 marzo 2008, ove il consigliere osservava che seppure la maggioranza non avesse ritenuto un progetto meritevole di approvazione, comunque, avrebbe dovuto esprimere un parere negativo in Commissione per poi bocciare il progetto in Aula.

<sup>35</sup> Sul punto esemplificative le parole del consigliere Remo SERNAGIOTTO (FI-PdL) nella seduta n. 209 del 15 dicembre 2009: «Io farò votare il non passaggio all'articolato [...] nell'applicazione dell'articolo 41, perché oggi l'opposizione usa l'art. 41 come strumento di ricatto rispetto alla maggioranza». In tal senso si vedano anche le sedute n. 147 del 16 dicembre 2008; n. 210 del 16 dicembre 2009; n. 211 del 17 dicembre 2009; n. 212 del 22 dicembre 2009; n. 213 del 23 dicembre 2009. Nella seduta n. 142 del 17 febbraio 2000, sul finire della VI legislatura, il consigliere Paolo SCARAVELLI (AN) annunciava, a nome della maggioranza, che per tutti i provvedimenti iscritti *ex art. 41* dello Statuto sarebbe stato chiesto il non passaggio agli articoli.

<sup>36</sup> Nella seduta n. 58 del 14 dicembre 2006, il consigliere Pietrangelo PETTENÒ (RC-SE), dopo aver chiesto l'immediata discussione di un proprio progetto di legge, acconsentiva al rinvio in Commissione dello stesso a seguito dell'assunzione da parte del Capogruppo della maggioranza e della Giunta di un espresso impegno a decidere la questione di cui al disegno di legge entro un certo termine. Esemplicative, in tal senso, le parole che il capogruppo di Forza Italia, Remo SERNAGIOTTO, rivolgeva al consigliere PETTENÒ: «Se lei ritira l'articolo 41 io mi impegno politicamente sui due punti che lei ha citato ed è un impegno fatto in Aula consiliare». In proposito, altresì, la seduta n. 175 del 13 maggio 2009, dove il consigliere Diego BOTTACIN (L'Ulivo-PD) dichiarava: «[...] io propongo all'Aula e alla maggioranza la disponibilità a ritirare e a chiedere il rinvio in Commissione di questo progetto di legge, se c'è l'impegno politico e formalmente dichiarato a dare corso velocemente all'esame del nuovo progetto di legge che comprende e amplia quello di cui stiamo discutendo». Anche il consigliere Raffaele ZANON (AN-PdL), nella seduta n. 121 del 22 aprile 2008, acconsentiva al rinvio in Commissione ritirando la richiesta di immediata discussione solo dopo aver ottenuto un formale impegno da parte della Commissione competente a discutere il progetto di legge. In senso simile, si vedano anche le sedute n. 61 del 10 gennaio 2007; n. 119 del 21 febbraio 2008; n. 120 del 13 marzo 2008; n. 147

Seppure in via del tutto episodica, è infine accaduto che, a seguito del rifiuto del primo firmatario al rinvio del progetto, non solo si aprisse la discussione in Aula, ma si arrivasse anche alla definitiva approvazione della normativa direttamente in seno al Consiglio regionale<sup>37</sup>. Va in particolare segnalato che, in alcuni di questi casi, i primi firmatari del progetto che ne hanno chiesto l'immediata discussione erano addirittura esponenti della maggioranza e ciò a dimostrazione – oltre che dell'esistenza di una certa frattura all'interno della maggioranza stessa – anche del fatto che gli strumenti per così dire “oppositivi” previsti dal regolamento veneto si prestano ad essere utilizzati non solo dall'opposizione in senso stretto ma anche dai singoli consiglieri i quali, indipendentemente dal gruppo di appartenenza, si trovano di volta in volta in dissenso<sup>38</sup>.

In conclusione, al di là del soggetto che ricorre all'art. 24 reg. Ve. e a prescindere dallo scopo prefissato, è del tutto evidente che il meccanismo descritto, agevolando il dibattito e la contrattazione, è funzionale allo spirito compromissorio a cui si informa il vigente regolamento veneto, ma risulta incongruo alle esigenze che la nuova forma di governo presenta.

### 3. Segue: ...e i progetti di modifica dello Statuto

Trattando dell'articolo 24 del regolamento consiliare veneto non si può, a questo punto, non aprire una breve parentesi sulle deludenti vicende riguardanti le proposte di modifica statutaria presentate in Veneto nella precedente legislatura, oggetto anch'esse – ex art. 24 – di svariati rinvii in Commissione.

Più in particolare, nella scorsa legislatura erano state presentate quattro proposte di riforma dello Statuto, di cui le più importanti erano la n. 2, presentata dai consiglieri della maggioranza, e la n. 4, presentata dai consiglieri dell'opposizione<sup>39</sup>.

---

del 16 dicembre 2008; n. 174 del 12 maggio 2009; n. 174 del 12 maggio 2009; n. 175 del 13 maggio 2009 e n. 209 del 15 dicembre 2009. In tutte queste ipotesi, è ampiamente evidente il modello deliberativo di tipo compromissorio sotteso al regolamento veneto.

<sup>37</sup> Da quanto si può evincere dai verbali reperibili in *internet* almeno in tre occasioni a seguito della richiesta di immediata discussione da parte del primo firmatario si è giunti all'approvazione definitiva del testo normativo all'interno del Consiglio regionale: in tal senso si vedano le sedute nn. 96, 97 e 99 del 2003 dove su richiesta del consigliere Paolo SCARAVELLI (AN) veniva discussa e approvata direttamente dal Consiglio la proposta di legge n. 9 del 2000 in materia sanitaria; anche nelle sedute da n. 42 a n. 48 del 2006 a seguito della richiesta di discussione immediata avanzata dal consigliere Mariangelo FOGGIATO (PNE), primo firmatario della proposta di legge statale n. 6 del 2005 per la modifica dell'art. 116 Cost., il relativo testo veniva direttamente approvato in Aula; infine, anche nella seduta n. 184 del 2009, il consigliere Moreno TESO (AN-PdL) chiedeva la discussione immediata della proposta di modifica del regolamento consiliare n. 5 relativa alla composizione dei Gruppi consiliari e alla discussione seguiva l'approvazione del testo in Aula.

<sup>38</sup> Nella seduta n. 97 del 7 marzo 2003, il consigliere Margherita MIOTTO (Insieme per il Veneto-La Margherita) osservava come, con uno strappo istituzionale, una forza di maggioranza – nel caso di specie un esponente di Alleanza Nazionale – avesse utilizzato uno strumento a disposizione dell'opposizione per “regolare i conti” interni alla stessa maggioranza.

<sup>39</sup> La proposta n. 1, relativa in realtà al solo art. 14 dello Statuto, e la proposta n. 3, presentata dal gruppo consiliare della Liga veneta–Lega Nord Padania, non sono neppure state istruite in Commissione.

Allo scadere del termine di volta in volta accordato alla Commissione per lo Statuto senza che questa licenziasse il testo definitivo, accadeva che i progetti di modifica venissero iscritti all'ordine del giorno *ex art. 41 St. Ve.* per la concessione di un ulteriore rinvio, ed effettivamente, per le varie proposte di Statuto sono stati accordati ripetuti rinvii<sup>40</sup>.

Nella seduta n. 183 del 15 luglio 2009, il progetto di modifica n. 2, promosso dalla maggioranza, era iscritto all'ordine del giorno *ex art. 41 St. Ve.* per la concessione del consueto rinvio, ma il Presidente della Commissione per lo Statuto, il consigliere Francesco Piccolo, in qualità di primo firmatario della proposta, manifestava l'intenzione di chiederne l'immediata discussione mettendo così in imbarazzo la propria stessa maggioranza.

La Commissione per lo Statuto aveva, in effetti, già licenziato gran parte di quel testo, anche se rimanevano da sciogliere i nodi più critici (tra cui quello della specialità della Provincia di Belluno e quello dei due mandati del Presidente della Regione)<sup>41</sup>. E tuttavia, i gruppi di maggioranza anziché assumere le proprie responsabilità, e cercare di trovare all'interno del Consiglio un accordo per varare definitivamente lo Statuto, invitavano il consigliere Piccolo a chiedere un ulteriore rinvio affinché fosse la Commissione a licenziare il testo definitivo, approvando anche gli articoli rimanenti<sup>42</sup>, che ben avrebbero potuto essere affrontati direttamente dall'intero Collegio<sup>43</sup>.

A quel punto, il consigliere Piccolo, cedendo a tali richieste, desisteva dal proprio intento, consentendo che venisse accordato un ulteriore breve rinvio pari a cinque giorni (il tempo minimo necessario per la convocazione della Commissione)<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Per le proposte di revisione dello Statuto n. 1 e n. 3, gli ultimi rinvii in Commissione, pari a 29 giorni, sono stati richiesti e approvati nella seduta n. 214 dell'11 gennaio 2010. E tuttavia, dati i tempi necessari per la procedura di approvazione dello Statuto, già i rinvii accordati nel mese di settembre 2009 avevano implicitamente decretato l'abbandono dei due progetti.

<sup>41</sup> Più in particolare, dovevano ancora essere approvati in Commissione 11 dei 60 articoli di cui il progetto era composto. Sulle questioni politiche ancora aperte si può vedere l'intervento del consigliere Giovanni GALLO (L'Ulivo-PD) nella seduta n. 183 del 15 luglio 2009 e l'analisi di A. ZEI, *L'attività statutaria [...] (2005-2010)*, cit.

<sup>42</sup> In tal senso, nella seduta n. 183, si vedano le parole del consigliere Piergiorgio CORTELLAZZO (AN-PdL): «Il Presidente della Commissione ha preannunciato l'applicazione dell'articolo 41 per il progetto di legge che porta la sua firma [...]. Invito, esorto il Presidente Piccolo a non applicare l'articolo 41 [...]. Tutti vogliamo parlare di Statuto ma non con strumenti straordinari [...]: ritroviamoci in Commissione, licenziamo gli ultimi 11 articoli [...] e ne discutiamo in Aula con le vie ordinarie». In senso simile, si vedano anche gli interventi dei consiglieri Remo SERNAGIOTTO (FI-PdL), Onorio DE BONI (UDC), Roberto CIAMBETTI (LVLNP) e Nereo LARONI (Nuovo PSI).

<sup>43</sup> *Contra*, nella seduta n. 184 del 16 luglio 2009, il consigliere Piergiorgio CORTELLAZZO (AN-PdL) secondo il quale senza un relatore e senza nessun tipo di accordo il Consiglio non sarebbe riuscito ad addivenire ad una sintesi.

<sup>44</sup> Nella seduta n. 183, il consigliere Francesco PICCOLO, pur con amarezza, dichiarava di dover comunque assecondare le richieste della maggioranza. La vicenda, particolarmente imbarazzante sia per la maggioranza che per il consigliere Piccolo, induceva molti consiglieri dell'opposizione a invitare il Presidente della Commissione per lo Statuto a rassegnare le dimissioni: in tal senso, i consiglieri Guido TRENTO (L'Ulivo-PD), Giovanni GALLO (L'Ulivo-PD), Franco FRIGO (L'Ulivo-PD) e Pietrangelo PETTENÒ (RC-SE).

Sennonché, nella medesima seduta, era stato iscritto all'ordine del giorno *ex art.* 41, oltre al progetto n. 2, anche il n. 4 – quello promosso dall'opposizione – e il primo firmatario, il consigliere Trento, che era anche il Vice-Presidente della Commissione per lo Statuto, ne chiedeva l'immediata discussione<sup>45</sup>. Il dibattito, pur instaurato, si concludeva, tuttavia, con la richiesta e l'approvazione del non passaggio agli articoli<sup>46</sup>, com'era presumibile che fosse<sup>47</sup>.

In sostanza, nella pregressa legislatura regionale veneta è accaduto che il progetto di modifica statutaria promosso dalla maggioranza è stato oggetto di rinvio in Commissione per volontà della stessa maggioranza che, pur avendone la possibilità, non lo ha voluto discutere e approvare in Consiglio<sup>48</sup>; mentre, per converso, i consiglieri si sono trovati direttamente a discutere in Aula il progetto presentato dai gruppi dell'opposizione<sup>49</sup>, subendo in tal modo una chiara delegittimazione<sup>50</sup>.

Per quanto poi riguarda il progetto di Statuto n. 2, dopo il rinvio, il 20 luglio 2009 la Commissione arriverà a licenziare il testo finale approvando gli articoli rimanenti; tuttavia il Consiglio, dopo averlo iscritto all'ordine del giorno già nella seduta del 22 luglio 2009 – peraltro su richiesta dell'opposizione<sup>51</sup> e non senza reticenze da parte della maggioranza<sup>52</sup> –, attraverso una serie di inversioni dell'ordine del giorno<sup>53</sup>, non ne inizierà mai la relativa discussione, decretando così il proprio definitivo insuccesso<sup>54</sup>.

---

<sup>45</sup> Come risulta dei resoconti della seduta, l'intento del consigliere Guido TRENTO (L'Ulivo-PD) era quello di aprire quantomeno una discussione ed un confronto all'interno del Consiglio.

<sup>46</sup> Come peraltro, nella seduta n. 183, lo stesso consigliere Guido TRENTO aveva già ipotizzato: «So come andrà a finire: ci sarà il dibattito, mi auguro che tanti intervengano, poi ci sarà la richiesta del non passaggio agli articoli e tutto finirà. Ma non c'è problema, almeno abbiamo l'occasione di discutere in questa Legislatura di questo argomento».

<sup>47</sup> Che tale discussione fosse, in realtà, una farsa era evidente a tutti i consiglieri che non hanno mancato di definirla «una discussione surreale», «un dibattito falso» o «la farsa del finto Statuto» (seduta n. 183).

<sup>48</sup> In proposito, il consigliere Giovanni GALLO (L'Ulivo-PD), nella seduta n. 183, parla di umiliazione della maggioranza.

<sup>49</sup> In realtà, come evidenziato dal Presidente del Consiglio regionale nella seduta n. 184, il progetto dell'opposizione si avvicinava molto alla proposta licenziata dalla Commissione nella VII legislatura (la c.d. proposta "Tesserin" dal nome dell'allora Presidente della Commissione Statuto).

<sup>50</sup> Come messo in evidenza dall'intervento del consigliere Raffaele ZANON (AN-PdL) nella seduta n. 184, secondo il quale: «[...] quello che sta avvenendo in questi giorni sui banchi di questo Consiglio e quello che appare sui giornali è una ulteriore delegittimazione di questo Consiglio regionale. [...] ci stiamo giocando una partita sulla dignità dei Consiglieri regionali, sul nostro ruolo, sull'immagine dell'intero Consiglio».

<sup>51</sup> È, infatti, su iniziativa del consigliere Guido TRENTO (L'Ulivo-PD) che, nella seduta n. 185 del 22 luglio 2009, la proposta di revisione dello Statuto n. 2 licenziata dalla Commissione per lo Statuto veniva iscritta all'ordine del giorno.

<sup>52</sup> Così, ad esempio, il consigliere Remo SERGIANOTTO (FI-PdL), nella seduta n. 185 del 22 luglio 2009, invitava il consigliere Trento a ritirare la richiesta di porre lo Statuto all'ordine del giorno con l'impegno da parte della maggioranza di inserirlo dopo aver discusso l'assestamento del bilancio.

<sup>53</sup> Nella seduta n. 190 del 2 settembre 2009, il consigliere Remo SERNAGIOTTO (FI-PdL) chiedeva ed otteneva l'inversione dell'ordine del giorno anticipando la discussione del progetto di legge n. 231 del

## 5. Brevi riflessioni conclusive

Al di là delle vicende sopra delineate e malgrado non si possa sostenere che la mancata approvazione dello Statuto regionale sia imputabile al regolamento consiliare, attraverso l'analisi sin qui condotta si è cercato di dimostrare che anche tale fonte, nella sua odierna formulazione, contribuisce all'inefficienza del Consiglio regionale veneto<sup>55</sup> e necessita, pertanto, di una profonda revisione.

Stante la nuova forma di governo regionale, la dottrina è pressoché unanime nel ritenere che gli obiettivi cui devono tendere i nuovi regolamenti siano prevalentemente due: quello di assicurare, da un lato, «le esigenze dell'esecutivo, che deve poter realizzare il proprio programma di governo e quindi deve avere la garanzia dell'approvazione dei provvedimenti inerenti a tale programma», senza omettere di tutelare, dall'altro, le «esigenze delle opposizioni consiliari affinché possano portare avanti le loro istanze e farle esaminare»<sup>56</sup>.

A tal proposito, si può a ragione affermare che l'attuale regolamento veneto non è in grado di assolvere nessuno di tali due compiti. Per un verso, infatti, mancano in esso misure atte ad organizzare e programmare i lavori consiliari in modo da garantire la funzionalità e la capacità decisionale del Consiglio, e, al contempo, le norme esistenti tese a favorire il singolo consigliere non possono, per le ragioni esposte, ascrivere ai mezzi di tutela dei componenti dell'opposizione in senso stretto.

Se, già in passato, in una forma di governo di tipo "assembleare", tutto questo poteva creare qualche malfunzionamento all'interno del Consiglio, i problemi divengono ancora più gravi dopo la riforma costituzionale del 1999, da quando cioè il legislativo regionale non deve più fare i conti solo con le proprie conflittualità interne ma deve anche fronteggiare l'aumentato potere dell'organo esecutivo<sup>57</sup>. In tal modo,

---

2007 sulle acque minerali. All'interno della medesima seduta, opponendosi all'inversione dell'ordine del giorno, il consigliere Pietrangelo PETTENÒ (RC-SE) denunciava il fatto che i consiglieri erano stati convocati con un ordine del giorno che prevedeva al primo punto lo Statuto ma che era poi seguita una proposta diversa. Una serie di inversioni dell'ordine del giorno avveniva poi nella seduta n. 199 dell'8 ottobre 2009 su iniziativa del consigliere Piergiorgio CORTELLAZZO (AN-PdL).

<sup>54</sup> Come il consigliere Pietrangelo PETTENÒ (RC-SE) aveva previsto già nella seduta n. 184.

<sup>55</sup> Nonostante la modifica del Titolo V della Costituzione abbia esteso i settori di competenza regionali, le ultime due legislature si caratterizzano per essere quelle in cui il Consiglio regionale veneto ha approvato il minor numero di leggi. Per le statistiche, A. ZEI, *L'attività statutaria*, cit., nonché i dati riportati nel sito *internet* del Consiglio regionale veneto.

<sup>56</sup> Cfr. M. ROVERO, *La programmazione dei lavori e la partecipazione degli esecutivi ai procedimenti legislativi*, in E. ROSSI, *Studi pisani sul Parlamento III*, Plus, Pisa, 2009, p. 81. In proposito, con riferimento al regolamento della Campania, G. FERRAIUOLO, *La riforma del Consiglio regionale della Campania, tra esigenze di efficienza e di garanzia dell'opposizione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

<sup>57</sup> Nelle due ultime legislature, il rapporto tra Presidente della Regione e Giunta, da un lato, e Consiglio regionale, dall'altro, è stato in Veneto particolarmente difficile e conflittuale, come è dimostrato dalla scarsa presenza del Presidente della Regione, Giancarlo Galan, nonché degli assessori alle varie sedute assembleari. Molto spesso, neppure quando erano in discussione progetti di legge di iniziativa dell'esecutivo, erano presenti gli assessori competenti. Viceversa, l'esecutivo ha fatto ampio ricorso alle Commissioni consiliari al solo fine di richiedere gli obbligatori ma non vincolanti pareri per

accanto ad una difficoltà di funzionamento dal punto di vista interno, alla quale contribuiscono appunto le norme regolamentari, si affianca una crisi di identità del Consiglio regionale anche nei rapporti con l'organo esecutivo e il suo Presidente, determinata in larga misura dalla revisione costituzionale.

La modifica del regolamento consiliare è pertanto un compito non più rinviabile: le vecchie disposizioni potevano, infatti, trovare una loro giustificazione nel precedente sistema proporzionalistico, vigente quando i vecchi regolamenti vennero approvati, ma il passaggio ad un modello di tipo maggioritario, connaturato alla nuova forma di governo, impone un cambiamento di rotta, per fugare il «rischio non solo di incoerenze, ma anche di sostanziali inefficienze organizzative sia dal punto di vista delle tempistiche che da quello della qualità dei procedimenti decisionali»<sup>58</sup>.

Se peraltro è opportuno, se non necessario, che la riscrittura globale del regolamento consiliare vada di pari passo con la stesura del nuovo testo statutario, ciò non impedisce che fin da subito siano apportate modifiche parziali che potrebbero agevolare la maggioranza consiliare anche nell'adozione dello Statuto stesso<sup>59</sup> (penso, ad esempio, all'introduzione del contingentamento dei tempi, all'inserimento di regole quali il voto a scalare per gli emendamenti presentati<sup>60</sup>, a specificazioni inerenti all'*iter* di formazione del testo statutario, etc.).

È in ogni caso scontato che, data la peculiare esperienza del Veneto nelle precedenti legislature, qualsivoglia modifica normativa potrà agevolare la capacità

---

l'adozione di svariati atti di natura pseudo-provvedimentale. Tanto che in alcuni casi sono più i pareri che le Commissioni hanno reso alla Giunta, rispetto ai disegni di legge licenziati, come si può evincere dall'attività delle Commissioni riportata nel sito *internet* del Consiglio regionale veneto.

<sup>58</sup> Cfr. M. RUBECHI, *Le regole del gioco. Forma di governo e sistema elettorale regionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), § 1.5, lett. c), in corso di pubblicazione in S. VASSALLO (a cura di), *Le Regioni. Capitale sociale, equilibri politici e rendimento istituzionale*, il Mulino, Bologna.

<sup>59</sup> Stando alle dichiarazioni dell'attuale Presidente della Regione Veneto, riportate anche nel sito [www.lucazaia.it](http://www.lucazaia.it), il Consiglio regionale dovrebbe approvare il nuovo regolamento entro 100 giorni e lo Statuto entro la fine del 2010. Come sottolineato nel testo, a me pare tuttavia preferibile che la riscrittura globale del regolamento sia contemporanea se non successiva a quella dello Statuto, salvo eventualmente apportare fin da subito modifiche di tipo parziale, anche per quando riguarda l'*iter* di approvazione dello Statuto. Si segnala che, stando sempre alle dichiarazioni del Presidente Luca Zaia, nel nuovo regolamento dovrebbe essere prevista «una rigorosa programmazione dei lavori consiliari e delle Commissioni, introducendo altresì istituti che assicurino tempi certi per l'esame ed il voto finale delle varie proposte di deliberazione», ivi compresi istituti quali la «questione di fiducia» (la cui ammissibilità, nella nuova forma di governo regionale, è peraltro discussa in dottrina). Sul fondamento, costituzionale o statutario, del regolamento consiliare, G. MELONI, *I regolamenti tra norma interna e fonte del diritto*, ARSAE (a cura di), *il Filangieri, Quaderno 2009*, cit., pp. 43 ss. Criticano il fatto che i Consigli regionali abbiano provveduto a modifiche parziali dei regolamenti interni in luogo di una radicale riscrittura, E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, *I Consigli regionali tra nuovo che avanza e... vecchio che resta*, ARSAE (a cura di), *il Filangieri, Quaderno 2009*, p. 24.

<sup>60</sup> In tal senso si muoveva la proposta n. 8 di parziale modifica del regolamento consiliare licenziata dalla Commissione per lo Statuto allo scadere della precedente legislatura. Tale proposta, al fine di disciplinare la programmazione e il calendario dei lavori consiliari, prevedeva tra l'altro la possibilità del contingentamento dei tempi in modo da contrastare le pratiche ostruzionistiche e ridisciplinava la fase della presentazione e della votazione degli emendamenti introducendo anche il voto a scalare, come già ricordato *supra sub* nota n. 18.

decisionale del Consiglio regionale a condizione che sia comunque presente all'interno del legislativo una effettiva coesione della maggioranza, in mancanza della quale anche il migliore dei testi regolamentari non sarebbe in grado di assicurare nessun risultato.