

I regolamenti consiliari: uno strumento di dubbia utilità ad assicurare il recupero del ruolo delle assemblee nelle forme di governo regionali*

di Guido Rivosecchi **

Sommario: 1. L'apparente incidenza del regolamento consiliare nelle forme di governo regionali... - 2. ...e la sua scarsa rilevanza nel (difficile) recupero del ruolo dei consigli, anche a voler ammettere una problematica rivalutazione della riserva di regolamento. - 3. Il metodo adottato nelle riforme dei regolamenti consiliari: la conferma del primato degli esecutivi regionali. - 4. I contenuti delle riforme: il regolamento consiliare non già come strumento di riequilibrio in favore dell'assemblea, ma come strumento di integrazione dello statuto e di completamento della legge regionale. - 5. Il nodo irrisolto del rapporto tra i regolamenti consiliari e le leggi elettorali regionali.

1. L'apparente incidenza del regolamento consiliare nelle forme di governo regionali...

E' indiscutibile che i regolamenti consiliari abbiano tradizionalmente assunto un ruolo centrale rispetto alla potestà di autoorganizzazione degli organi rappresentativi degli enti territoriali¹. Altrettanto pacifica risulta, ormai da tempo, la loro rilevanza giuridica esterna, riconosciuta anche dalla giurisprudenza costituzionale – a partire dalla sentenza n. 14 del 1965 – che non può non riflettersi, tra l'altro, sui caratteri fondanti della forma di governo regionale. Da questo punto di vista, si tratta di una fonte, almeno sulla carta, tutt'altro che marginale nell'assetto e nello sviluppo delle concrete dinamiche dei rapporti tra gli organi della regione.

Tale impressione è ulteriormente confermata nella seconda stagione statutaria, laddove – come ricordava Paolo Caretti nell'intervento introduttivo al Seminario odierno – si è fatto largo uso della tecnica del rinvio alla fonte regolamentare². I copiosi richiami al regolamento consiliare che caratterizzano gli statuti regionali – sotto il profilo quantitativo ben più numerosi dei rinvii contenuti negli statuti degli anni Settanta – hanno contribuito non poco ad accentuarne quel carattere integrativo rispetto ai principi e alle norme statutarie, che finisce per spostare sul regolamento stesso profili a tratti non secondari dell'architettura della forma di governo regionale. Di qui, l'indubbio rilievo – sottolineato, ad esempio, ancora nell'intervento odierno di Caretti – della fonte regolamentare come strumento di potenziale reinserimento dei consigli regionali tra gli organi e i soggetti che, a vario titolo, anche quando non possono essere inclusi nella forma di governo in senso stretto, entrano comunque nei processi decisionali regionali.

E' invero sotto questo profilo che il regolamento consiliare sembra disvelare le potenzialità più significative, se solo si guarda alla valorizzazione della sua proiezione esterna non soltanto

* Relazione al Convegno "Le riforme dei regolamenti dei consigli regionali" – Roma, Lumsa, 16 aprile 2010, in corso di pubblicazione in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", n. 167-168, 1° - 2° trimestre, 2010.

** Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

¹ In questo senso, in maniera significativa, G. Berti, *Il regolamento come atto normativo regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, I, 174, che lo intende come atto di autoorganizzazione riferibile all'intero ordinamento regionale.

² Sul punto, per ulteriori indicazioni, sia consentito un rinvio anche a G. Rivosecchi, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 125 ss., spec. 165 ss.

rispetto alla giunta e al presidente, ma anche alle istituzioni europee, alle autonomie locali e agli organi di raccordo tra i diversi livelli territoriali di governo. E' stato, tra l'altro, opportunamente osservato che proprio attraverso i regolamenti consiliari passano gran parte delle questioni centrali ai fini della stabilizzazione della forma di governo regionale: dal consolidamento istituzionale delle assemblee, all'emersione in seno al consiglio di un'opposizione consiliare dotata di proprie prerogative, all'equilibrio complessivo tra gli organi di indirizzo politico regionale³.

Da questo punto di vista, questioni centrali tradizionalmente affrontate in dottrina – come quelle, ad esempio, attinenti al regolamento consiliare nel sistema delle fonti – vengono in qualche modo recentemente confinate sullo sfondo della riflessione sul “rendimento” delle forme di governo regionali nel processo di attuazione del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

A titolo di esempio, la stessa controversa questione sul riconoscimento di una riserva costituzionale implicita di regolamento consiliare⁴, che condurrebbe ad accentuare un discutibile parallelismo con la riserva di regolamento parlamentare⁵, appare in qualche modo ormai secondaria rispetto alla piena valorizzazione del regolamento consiliare come atto a contenuto normativo, espressione comunque della più genuina capacità normativa dell'assemblea regionale⁶, in grado, appunto, di incidere sulla configurazione della forma di governo regionale.

L'ormai indiscutibile rilevanza esterna di tali regolamenti, che ha da tempo condotto al riconoscimento della loro natura di fonti del diritto⁷, idonee a porre in essere norme che non esauriscono la loro portata nell'ambito dell'organizzazione e del funzionamento interno delle assemblee regionali⁸, ha finito sostanzialmente per risolvere l'antico dilemma della qualificazione della natura delle norme regolamentari⁹, o, per meglio dire, pur lasciando ancora impregiudicate alcune questioni problematiche relative, anzitutto, alla sussistenza o meno di una riserva di regolamento consiliare, al suo eventuale fondamento, ai rapporti dei regolamenti consiliari con le altre fonti del diritto e alla loro giustiziabilità, sembra releggere tali profili di teoria delle fonti ad un piano forse secondario rispetto alla potenziale incidenza del regolamento sulla configurazione della forma di governo regionale, soprattutto alla luce del processo di adeguamento degli ordinamenti regionali al Titolo V. E' appunto sotto questo profilo che, muovendo dalle relazioni del Seminario odierno, tenterò di offrire qualche spunto di riflessione, pur nella consapevolezza di come esso sia strettamente connesso agli altri aspetti critici sopra menzionati.

³ Così, E. Gianfrancesco – N. Lupo, *I Consigli regionali tra nuovo che avanza e... vecchio che resta*, in *Il Filangieri – Quaderno 2009. Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, a cura di E. Gianfrancesco – V. Lippolis – N. Lupo, Napoli, Jovene, 2010, 24 s.

⁴ In senso favorevole, T. Martines, *I regolamenti dei consigli regionali*, in *Studi per L. Campagna*, II, Milano, Giuffrè, 1980, 117 ss., ora in Id., *Opere*, tomo II: *Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, 475 s.; in senso contrario, L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, 312.

⁵ T. Martines, *I regolamenti dei consigli regionali*, cit., 476.

⁶ Esemplificativa, sul punto, appare ancora la posizione di G. Berti, *Il regolamento come atto normativo regionale*, cit., 174, il quale, prescindendo dalla questione circa la sussistenza di una riserva, riconosce che “tale atto viene invero a rivestire il carattere specialissimo di una primogenitura normativa dell'organo rappresentativo, del frutto primo cioè di quella capacità normativa *tout court*, che il consiglio ha e che si manifesta in atti, ai quali, ove non sia attribuita espressamente la qualificazione della legge, si deve riconoscere il nome di regolamento”.

⁷ Cfr., per tutti, G. Berti, *Il regolamento come atto normativo regionale*, cit., 171 ss.; T. Martines, *I regolamenti dei consigli regionali*, cit., 483 ss.

⁸ Per una recente ricostruzione delle posizioni espresse in dottrina e per la relativa valorizzazione del regolamento consiliare come fonte a rilevanza esterna, cfr. G. Sirianni, *I regolamenti delle assemblee regionali*, in *Dir. soc.*, 2007, 228 ss.

⁹ In questo senso, ad esempio, il recente contributo di G. Meloni, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in *Il Filangieri – Quaderno 2009. Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, cit., 35 s., il quale ricostruisce nei termini di un “falso problema” la qualificazione della natura delle norme regolamentari.

Gli interventi dell'incontro di oggi, dedicato alle riforme dei regolamenti dei consigli regionali approvate dopo l'entrata in vigore degli statuti di seconda generazione, nonché ai progetti di riforma ancora *in itinere*, hanno fornito, da diverse prospettive, l'ulteriore conferma del superamento delle c.d. tesi “interniste” sulla natura dei regolamenti consiliari¹⁰, in favore dell'ulteriore valorizzazione della loro rilevanza esterna, specie in una prospettiva di adeguamento ai nuovi statuti e di piena attuazione del Titolo V.

E’ soltanto sotto questo profilo che a mio avviso può ancora avvalorarsi quel talora evocato parallelismo con i regolamenti parlamentari, quanto meno interpretando entrambe le fonti come espressione compiuta di una potestà normativa di autoorganizzazione – in condizioni di piena autonomia e indipendenza costituzionalmente garantita – che assume consistente rilevanza esterna¹¹. L'accostamento pare invece discutibile – come opportunamente sottolineava Vincenzo Lippolis nell'intervento introduttivo a questa Tavola rotonda – guardando al fondamento e alla collocazione dei regolamenti consiliari nel sistema delle fonti, anche in riferimento alla tutt'altro che lineare giurisprudenza costituzionale sulla loro sindacabilità (sent. C. cost. n. 14/1965; n. 18/1970)¹², esclusa, tra l'altro, quantomeno nel giudizio di legittimità costituzionale, proprio in ragione del “minore rilievo normativo dei regolamenti consiliari” (sent. C. cost. n. 288/1987).

Una vaga similitudine pare semmai proponibile guardando anzitutto al regolamento consiliare come espressione tipica e primigenia dei principi di autoorganizzazione dell'assemblea rappresentativa e come presupposto per la definizione dell'indirizzo politico regionale¹³. Di qui muove – come si accennava – il riconoscimento di una riserva di regolamento consiliare, che appare comunque di carattere soltanto procedimentale, in quanto posta a garanzia del coinvolgimento dei gruppi consiliari di minoranza¹⁴, e che parrebbe in ogni caso configurabile in termini prevalentemente relativi o residuali (rispetto alle norme costituzionali e statutarie)¹⁵. Di questo approccio anche nel Seminario odierno abbiamo avuto sostanziale conferma, specie nei suoi più recenti sviluppi in riferimento al difficile processo di adeguamento dei regolamenti consiliari alla seconda stagione statutaria.

2. ...e la sua scarsa rilevanza nel (difficile) recupero del ruolo dei consigli, anche a voler ammettere una problematica rivalutazione della riserva di regolamento

Oggi, però, a oltre dieci anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, occorre a mio parere anzitutto chiedersi se una rivalutazione dei confini della riserva di regolamento consiliare –

¹⁰ Cfr. S. Fois, *Il “trattamento” dei regolamenti interni dei Consigli regionali, con specifico riferimento a quelli del Consiglio regionale sardo*, in *Quaderni regionali*, 1984, 1153 ss., spec. 1158 ss., il quale ricostruisce il regolamento consiliare come fonte meramente “interna”, sia pure al fine di preservarla, in quanto piena espressione della posizione di autonomia e indipendenza del consiglio regionale costituzionalmente garantita, e negare – anche nel previgente Titolo V – che essa sia assoggettabile a forme di controllo preventivo da parte di organi esterni, per riconoscerne, comunque, la natura di fonte del diritto, assoggettabile al controllo di legittimità costituzionale o del giudice ordinario (ivi, 1177 s.).

¹¹ Cfr., ad esempio, M. Trampus, *Appunti sui regolamenti interni dei consigli regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, 379 ss.

¹² Al riguardo, si vedano già le osservazioni di A. Pace, *In tema di regolamenti interni dei Consigli regionali trattati come leggi. (Riflessioni su un “suggerimento” della Corte Costituzionale)*, in *Giur. cost.*, 1970, 161 ss.

¹³ Da questo punto di vista, sembra valere, anche per i regolamenti consiliari, la tesi elaborata a suo tempo da Gianni Ferrara in riferimento al regolamento parlamentare quale “atto normativo primigenio dell'indirizzo politico”: cfr. G. Ferrara, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1968, 346 ss.

¹⁴ In questo senso, T. Martines, *I regolamenti dei consigli regionali*, cit., 483.

¹⁵ Per una recente valorizzazione della riserva di regolamento consiliare, cfr. G. Meloni, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, cit., 51 ss.

affermata, già nella versione originaria del Titolo V, da alcuni muovendo dalle norme costituzionali (riserva c.d. implicita)¹⁶, da altri, probabilmente in maniera più convincente, in riferimento allo statuto¹⁷ – possa consentire di garantire non tanto l'autonomia e l'indipendenza del consiglio regionale come organo rappresentativo dell'ente regione nei confronti dello Stato – ormai, da questo punto di vista, direttamente tutelata dalle norme costituzionali del Titolo V (che forniscono invece minori garanzie nei rapporti tra assemblea, giunta e presidente) – quanto, piuttosto, nella configurazione delle nuove forme di governo, nei confronti degli altri organi della regione. In altre parole, pare opportuno interrogarsi sull'idoneità del regolamento consiliare a costituire strumento finalizzato al riposizionamento e al recupero del ruolo delle assemblee regionali, oggi sempre più compromesso nelle (limitate) varianti possibili della forma di governo regionale¹⁸.

Da questo punto vista, lo strumento sconta inevitabilmente qualche limite, che ben difficilmente potrà essere compensato da un'ulteriore valorizzazione della riserva di regolamento consiliare. Tenterò invece di dimostrare come un effettivo recupero della centralità dei consigli nelle forme di governo regionali possa essere meglio garantita dallo statuto o, addirittura, dalla stessa legge regionale, guardando ad una complessiva e piena valorizzazione della funzione legislativa dell'ente. Sembra possibile pervenire a questa conclusione non soltanto per l'indubbia considerazione che, quantomeno in prima battuta, spetta allo statuto configurare, pur nei limiti della Costituzione, la rimodulazione dei rapporti tra gli organi della regione, ma anche per alcune considerazioni specificamente riferibili alla fonte regolamentare.

A discapito dei numerosi rinvii contenuti negli statuti regionali di seconda generazione, è anzitutto opportuno ricordare che, rispetto alla versione originaria, nel vigente Titolo V lo spazio riservato al regolamento consiliare è, per così dire, “a monte” potenzialmente compresso: da un lato, dalla formulazione dell'art. 123 Cost., che consente una maggiore incidenza della fonte statutaria anche su taluni aspetti di autoorganizzazione, tradizionalmente rimessi all'autonomia del consiglio regionale; dall'altro, dall'introduzione della potestà legislativa regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.¹⁹, per lo meno sulla carta strumento in grado di recuperare alcune materie su cui la fonte regolamentare sia era precedentemente ritagliata un suo spazio. Né, per altro verso, potrebbe sostenersi che il riferimento ai “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” della regione di cui all'art. 123, primo comma, Cost., limiti, di fatto, la potenziale incidenza delle norme statutarie su alcuni aspetti della disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del consiglio regionale, che, invece, con il previgente Titolo V, potevano essere in larga misura ricondotti al regolamento consiliare.

¹⁶ In questo senso, T. Martines, *I regolamenti dei consigli regionali*, cit., 471 ss., spec. 475 s. e 483.

¹⁷ In questo senso, L. Paladin, *Diritto regionale*, cit., 312.

¹⁸ Una conclusione, questa, sia pure con diverse sfumature, in questi anni ampiamente condivisa in dottrina: da, ad esempio, G. Pitruzzella, *Editoriale. Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, 2002, 297 s., secondo il quale “la crisi delle assemblee legislative regionali rischia di travolgere il nuovo assetto istituzionale introdotto con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione”; Id., *L'impatto dei “governatori regionali” nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, 2004, 1240; sino a, più di recente, L. Spadacini, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2007, 354 ss.; C. Fusaro, *Statuti e forme di governo*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, a cura di A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri, Bologna, Il mulino, 2007, 37, il quale distingue una crisi dei consigli “soggettivamente recente”, in quanto “vissuta come tale da parte delle classi dirigenti regionali [...] spesso spossessate del potere di vita e di morte dei governi e a seguito della maggiore incidenza di quelli adesso eletti nel delineare, proporre e attuare le politiche regionali”, da una crisi “oggettivamente [...] aperta da sempre”, con l'unica differenza che “le assemblee che attualmente si sentono deprivate di prerogative reali dai governi eletti dal corpo elettorale, ieri lo erano dai partiti”.

¹⁹ Sotto questo profilo, v. anche G. Sirianni, *I regolamenti delle assemblee regionali*, cit., 225 s.

La stessa distinzione tra materie tradizionalmente riservate in via esclusiva alla fonte regolamentare (come tutti gli aspetti relativi all'organizzazione interna consiliare), materie riservate solo in via parziale al regolamento (come, ad esempio, tutto ciò che riguarda i rapporti tra consiglio e altri organi costituzionali) ed ulteriori materie di carattere, per così dire, residuale (come, ad esempio, il personale e le finanze) non corrispondenti a riserva, ma assoggettati al libero concorso con altre fonti regionali, quali lo statuto e la legge regionale²⁰, se pure contribuisce a spiegare l'oscillazione del regolamento consiliare tra fonte riservata e fonte a concorso libero, regge, ormai, sino ad un certo punto, per effetto dell'espansione dell'area di competenza dello statuto e della legge regionale nel vigente Titolo V.

In questa prospettiva, i copiosi e potenzialmente ampi rinvii al regolamento consiliare, comunque previsti dagli statuti regionali, non si spiegano tanto alla luce dei limiti posti dalle norme costituzionali – che sembrerebbero invece valorizzare la portata e l'incidenza degli statuti regionali – quanto, piuttosto, da più o meno consapevoli scelte di politica del diritto del legislatore statutario regionale, che sembra riporre una consistente fiducia nelle potenzialità del regolamento consiliare²¹. Sino a giungere al paradosso della regione Veneto – forse spiegabile alla luce del minore impatto che determinerebbero modifiche transitorie al regolamento, dirette al rafforzamento dell'esecutivo in assemblea, rispetto all'introduzione di norme statutarie di analogo tenore (si pensi, ad esempio, alla questione di fiducia) – nella quale l’“investimento” del legislatore regionale sulla fonte regolamentare prescinde contraddittoriamente dalla preventiva approvazione dello statuto, con un'interpretazione quanto mai originale del sistema delle fonti.

Sotto questo profilo, viene comunque in questione la valorizzazione della riserva di regolamento consiliare, in quanto specifico strumento di garanzia rispetto alla rivalutazione della pluralità delle componenti rappresentative dell'organo consiliare. Da questo punto di vista, è bene ricordare che – come si accennava sopra – le ricostruzioni più accreditate in dottrina hanno tradizionalmente posto in rilievo il valore della riserva procedimentale come “garanzia dei gruppi consiliari di minoranza”, nel presupposto che “le norme costituzionali e statutarie, nel sottrarre la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio alla legge, hanno inteso affidarla a quella di un atto formalmente non legislativo per la cui adozione hanno prescritto un procedimento rinforzato”²².

Sembra comunque assolvere ad una duplice funzione di garanzia dell'autonomia e indipendenza del consiglio – nei confronti dello Stato e nei confronti degli altri organi della regione, nella prospettiva di una valorizzazione della sintesi pluralistica delle forze politiche – sia la tesi di chi riconduce piuttosto allo statuto il fondamento del potere di autoorganizzazione delle assemblee regionali²³, sia la posizione intermedia di chi ritiene le materie oggetto di disciplina regolamentare coperte da riserva costituzionale implicita, ma esplicitata dagli statuti, ai quali viene quindi rimessa la funzione di individuare ulteriori aree di competenza rimesse alla fonte regolamentare²⁴.

Ancora più nettamente favorevole alla fonte consiliare sembra la tesi di chi riconduce al regolamento una funzione normativa primigenia dell'organo rappresentativo, rispetto alla quale la legge regionale altro non sarebbe che “la forma che questa funzione assume tutte le volte che la

²⁰ Per un articolato approfondimento, cfr. G. Sirianni, *I regolamenti delle assemblee regionali*, cit., 243 ss. La prospettiva di analisi è ripresa anche da G. Meloni, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, cit., 42 s.

²¹ Per un approfondimento, cfr. anche G. Rivosecchi, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali*, cit., 165 ss.

²² Così, in maniera esemplificativa, T. Martines, *I regolamenti dei consigli regionali*, cit., 483.

²³ In questo senso, L. Paladin, *Diritto regionale*, cit., 312.

²⁴ Cfr. T. Martines, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2000, 59; M. Picchi, *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2001, 290 s.

Costituzione o lo statuto o la volontà del consiglio intende conferire al prodotto della funzione normativa il rivestimento della legge”²⁵.

Al di là delle differenti sfumature, la rivalutazione della riserva, proposta in dottrina sotto il previgente Titolo V, sia essa ancorata ad un fondamento costituzionale implicito, sia essa prevalentemente ricondotta alle norme statutarie, sia essa espressione di un primigenio potere normativo consiliare, si spiega quindi essenzialmente in ragione del carattere aggravato del procedimento di approvazione, che veniva allora a connotare significativamente il regolamento consiliare nel sistema delle fonti regionali.

Era quindi l'originario impianto costituzionale ad indurre quella sorta di preferenza per il regolamento consiliare rispetto alla legge regionale, nella misura in cui la configurazione dei rapporti tra Stato e regioni risultava – sotto diversi profili – conformata ad una tendenziale incidenza della legislazione statale sull'ordinamento regionale²⁶. In altre parole, la riserva procedimentale di regolamento del consiglio regionale costituiva uno degli strumenti primari atto a presidiare non soltanto la posizione di autonomia e indipendenza dell'organo consiliare, ma anche il pieno coinvolgimento delle diverse componenti pluralistiche e rappresentative dell'assemblea regionale nei confronti dello Stato, altrimenti assorbite, per così dire, da un sistema delle fonti regionali poco incline ad assicurare la piena attuazione del principio autonomistico.

Al riguardo, anche in questa chiave di lettura probabilmente si spiega la più pregnante interpretazione di Martines, finalizzata a valorizzare il significato garantistico della riserva di regolamento consiliare e ad accentuarne il conseguente parallelismo con la riserva di regolamento parlamentare, che conduce ad un ulteriore accostamento tra la stagione della centralità parlamentare e quella della centralità consiliare nella forma di governo regionale degli anni Settanta²⁷.

Vi è tuttavia oggi da chiedersi, nel vigente quadro costituzionale e nell'attuale configurazione del sistema delle fonti regionali, se una pronunciata rivalutazione di tale riserva possa garantire un adeguato recupero del ruolo dei consigli²⁸. Sotto questo profilo, ciò che desta

²⁵ G. Berti, *Il regolamento come atto normativo regionale*, cit., 174, secondo il quale “nella regione, tra legge e regolamento, non si pone un rapporto di gerarchia di fonti, e neppure di competenza, ma una relazione, che si starebbe per dire, tra contenuto e forma”.

²⁶ Significativa, al riguardo, la posizione di G. Berti, *Il regolamento come atto normativo regionale*, 179 ss.

²⁷ Cfr. T. Martines, *I regolamenti dei consigli regionali*, cit., 493, che sottolinea, al riguardo, anche la differenza tra i regolamenti dei consigli delle regioni a statuto speciale e quelli dei consigli delle regioni a statuto ordinario, in quanto i primi, adottati precedentemente, non hanno subito l'influenza della c.d. centralità assembleare dei regolamenti parlamentari del 1971. Il passo può forse leggersi, quanto meno sotto taluni profili, come riferimento – sia pure non esplicitato da tale A. – ad una sorta di trasposizione in chiave regionale della tesi – sostenuta anche da versanti opposti (cfr., a titolo esemplificativo di prospettive di analisi largamente divergenti, ma convergenti su questo specifico punto, A. Baldassarre, *Le Assemblee elettive verso la democrazia decadente*, in *Le Assemblee elettive nell'evoluzione della democrazia italiana (1978-1998)*, Giornate in memoria di Aldo Moro (Roma, 8-9 maggio 1998), Roma, Camera dei deputati, 1998, 99 ss. e S. D'Albergo, *Indirizzo e controllo come espressione di potere del Parlamento*, in AA.Vv., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Roma – Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978, Milano, Giuffrè, 1979, 367 ss., spec. 368 s.) – che vede nella grande riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 una sorta di anticipazione della stagione consociativa. Per una critica tendente invece alla rivalutazione dei regolamenti del 1971, in quanto funzionali alla forma di governo parlamentare “razionalizzata”, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissidente*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 15/I semestre 2008, 143 ss.

²⁸ In senso favorevole, ad esempio, la recente lettura di G. Meloni, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, cit., 45 s., secondo il quale è soprattutto nella valorizzazione della riserva procedimentale di regolamento consiliare che risiede una delle garanzie primarie dell’“indefettibile carattere rappresentativo del Consiglio” inteso come “espressione della pluralità delle componenti politiche della comunità regionale” soprattutto “nei confronti dell'esecutivo regionale e della maggioranza di governo che lo sostiene”.

forse maggiori perplessità è un'anacronistica rivalutazione della riserva di regolamento in funzione garantistica rispetto al coinvolgimento delle minoranze consiliari, quando, in realtà, nel vigente Titolo V, la rinnovata valorizzazione della potestà statutaria (e, sia pure in misura minore, della stessa potestà legislativa regionale) sembrerebbe fornire, almeno sulla carta, ben più solido presidio dell'autonomia e dell'indipendenza sia dell'ente regione nei confronti dello Stato, sia delle diverse componenti dell'assemblea nei confronti dell'Esecutivo regionale e della sua maggioranza. La (potenzialmente) ampia riserva di competenza statutaria, il carattere iper-aggravato del procedimento di approvazione dello statuto, la garanzia dal valore oppositivo della consultazione referendaria sono soltanto alcuni degli elementi che forniscono a mio avviso un ben più solido ancoraggio rispetto al coinvolgimento delle minoranze consiliari e delle componenti a vario titolo rappresentative non soltanto dell'assemblea, ma del tessuto sociale, economico e culturale della comunità regionale nel suo complesso.

Alla luce di queste considerazioni, mi sembra quindi lecito avanzare oggi qualche dubbio in merito all'idoneità della fonte regolamentare a garantire quel riposizionamento e quel recupero del ruolo dei consigli regionali nel senso di assicurare l'apporto delle diverse componenti pluralistiche e rappresentative dell'assemblea.

3. Il metodo adottato nelle riforme dei regolamenti consiliari: la conferma del primato degli esecutivi regionali

Guardando agli statuti e alle riforme dei regolamenti consiliari già approvate e a quelle ancora *in itinere*, mi pare che venga anzitutto confermata l'impressione del regolamento come fonte integrativa e di svolgimento dello statuto (se non, in certi casi, della stessa legge regionale), sia sul piano del metodo seguito nelle riforme, sia su quello dei contenuti.

Dal primo punto di vista – sia pure con i dovuti *distinguo* di cui non si può dare certo conto in questo breve intervento – l'approccio privilegiato vede, quantomeno in buona parte dei casi, incardinati nelle apposite commissioni statutarie sia il procedimento di adozione dello statuto, sia quello di revisione del regolamento consiliare. Si tratta molto spesso di procedimenti paralleli, istituiti nelle apposite commissioni statutarie, i cui componenti sono comunque in netta prevalenza nominati dalla giunta (si pensi all'esempio della regione Lombardia) e, in certi casi, vedono la compresenza di rappresentanti dell'esecutivo regionale (come è accaduto nella regione Campania).

In altre parole, se solo si osserva la composizione delle commissioni statutarie, si avrà la misura di quanto già la fase propulsiva della riforma dei regolamenti consiliari non sia affatto rimessa all'apposita sede – laddove prevista – costituita dalla Giunta per il regolamento del consiglio regionale (come, ad esempio, rispettivamente prevedono l'art. 13 del regolamento del consiglio della Lombardia e l'art. 17 del regolamento del consiglio del Piemonte), ma alla commissione statutaria.

In prima approssimazione, mi sembra quindi di poter riconoscere che, dal punto di vista dell'approccio metodologico e dei procedimenti seguiti nelle riforme, si sia valorizzato l'incisivo raccordo con il vertice dell'Esecutivo regionale piuttosto che il principio di autoorganizzazione delle assemblee e la presunta riserva di regolamento consiliare, tanto evocata in una prospettiva di garanzia delle minoranze²⁹. Anche sotto questo profilo, quindi, la fase statutaria e le vigenti forme di governo regionali risultano sistematicamente permeate dall'incidenza delle giunte e dei loro presidenti.

Già da questa prima prospettiva di analisi, mi sembrerebbe quindi difficile avere una piena conferma della ricostruzione proposta in dottrina del regolamento come espressione tipica e

²⁹ Da ultimo da G. Meloni, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, cit., 51 s.

primigenia del potere di autoorganizzazione e di indirizzo del consiglio, in quanto implicitamente fondato su norme costituzionali³⁰.

Azzardando, in via esemplificativa, uno sviluppo del parallelismo con il Parlamento nazionale, sarebbe un po' come se le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari non fossero discusse in sede di Giunta per il regolamento, ma elaborate da un'apposita commissione che promana almeno parzialmente dal Governo. Una soluzione, quest'ultima, che sembrerebbe trovare qualche conferma in taluni spunti desumibili dal diritto comparato – basti pensare all'esempio della Quinta Repubblica francese, in cui, come è stato osservato, l'autonomia regolamentare è “messa sotto chiave” con forti garanzie in favore dell'Esecutivo, sia pure, in quel caso, attraverso la loro diretta costituzionalizzazione³¹ – e che è stata recentemente ripresa anche da Vincenzo Lippolis, in una prospettiva di rafforzamento del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare³². Vi è tuttavia da chiedersi quanto, nelle tormentate torsioni maggioritarie e plebiscitarie, che stanno da tempo affliggendo la nostra forma di governo, questa soluzione non finirebbe piuttosto per contribuire ad assoggettare definitivamente il Parlamento al Governo, con buona pace di ogni intento di razionalizzazione.

La verità è che, a Costituzione vigente, il coinvolgimento dell'Esecutivo nella procedura di revisione dei regolamenti delle assemblee elettive – che risulta in realtà già quantomeno discutibile per il Parlamento nazionale, giusto il disposto dell'art. 64 Cost. e l'interpretazione che ne è stata ampiamente avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale – appare addirittura paradossale a livello regionale, in una forma di governo, cioè, di per sé fortemente incentrata sul ruolo della giunta e del suo presidente e sul consistente primato degli esecutivi.

4. I contenuti delle riforme: il regolamento consiliare non già come strumento di riequilibrio in favore dell'assemblea, ma come strumento di integrazione dello statuto e di completamento della legge regionale

Ancor più guardando ai contenuti, il regolamento consiliare appare, pur nel riconoscimento di una riserva di natura residuale, fonte di svolgimento e di integrazione dello statuto e, in certi casi, opera in funzione di anticipazione o di completamento rispetto alla legge regionale.

Basti pensare alle procedure comunitarie – su cui ci ha detto Cristina Fasone – che dimostrano, in particolare nel caso dell'Emilia-Romagna, non direi tanto il ruolo di supplenza della legge regionale di procedura rispetto alle carenze del regolamento consiliare, quanto piuttosto quello del regolamento come fonte complementare che in certi casi anticipa e in altri dà seguito e attuazione alla legge di procedura (nel caso di quella regione, due leggi di procedura: leggi nn. 6/2004 e 16/2008).

E' proprio dalla legge regionale che muove infatti la riforma del regolamento consiliare nel tentativo di reinserire le assemblee nella rete dei procedimenti decisionali del diritto dell'Unione europea. Al riguardo, appare esemplificativa l'esperienza maturata in occasione della riforma del regolamento dell'Assemblea della regione Emilia-Romagna. La soluzione ad esempio adottata dalle leggi regionali di procedura (si veda, in particolare, l'art. 6, comma 2, della legge regionale n. 16 del 2008) consente infatti già “a monte” di determinare la posizione dell'assemblea legislativa nella fase ascendente – la quale può esprimere osservazioni sui progetti di atti comunitari, ai sensi di

³⁰ Nella già menzionata prospettiva accolta, ad esempio, da T. Martines, *I regolamenti dei consigli regionali*, cit., 475 ss.

³¹ Cfr. A. Manzella, *Il parlamento*, III Ed., Bologna, Il mulino, 2003, 37.

³² Cfr. V. Lippolis, *Regolamenti parlamentari, forma di governo, innovazione istituzionale*, Relazione svolta al seminario, organizzato a Roma il 27 ottobre 2008 dai Gruppi parlamentari del PDL della Camera e del Senato e dedicato al tema “Riforma dei Regolamenti e decretazione d'urgenza” (reperibile al sito www.magna-carta.it).

quanto previsto dall'art. 5, comma 3, della legge n. 11 del 2005 – mediante apposita risoluzione votata dalla Commissione consiliare competente in materia di formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea. La disciplina, in quel caso, è appunto integrata dall'art. 38 del regolamento interno dell'assemblea, che comporta un ulteriore potenziamento del ruolo del consiglio nella fase ascendente, sia mediante una procedura di coinvolgimento delle commissioni permanenti nella valutazione del programma legislativo annuale della Commissione europea per le parti di rispettiva competenza, sia mediante un rinvio esplicito alle iniziative di cooperazione interistituzionale e interparlamentare, specie per quanto concerne il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nell'esame dei progetti di atti normativi comunitari.

Valorizzando questo esempio di proficuo intarsio tra legge statale, legge regionale e fonte regolamentare, si potrebbe anche immaginare che, mediante riforme dei regolamenti parlamentari e dei regolamenti delle assemblee regionali, la funzione di controllo nella fase ascendente (e, in particolare, sul principio di sussidiarietà) si concretizzi in procedure di raccordo tra le commissioni politiche dell'Unione europea dei due rami del Parlamento e le commissioni permanenti (o speciali) competenti per gli affari comunitari dei consigli regionali. Ciò consentirebbe alle assemblee legislative di esprimere pareri in tempi rapidi al Governo nazionale, facendo comunque eventualmente salva – con un'apposita clausola prevista dai regolamenti camerali – la facoltà di rimettere la procedura rispettivamente alle assemblee statali e regionali³³.

Come si vede dall'esempio richiamato, la riforma delle procedure regolamentari di raccordo con l'Unione europea nell'Assemblea dell'Emilia-Romagna è stata probabilmente pensata e attuata guardando più alla legge n. 11 del 2005 – per la parte della disciplina relativa al potenziamento dell'apporto regionale nella c.d. fase ascendente – e al ruolo dei Parlamenti regionali delineato dal Trattato di Lisbona, piuttosto che ad un'aprioristica rivalutazione dei principi di autoorganizzazione e della riserva di regolamento consiliare.

Considerazioni in parte analoghe possono essere svolte rispetto alla disciplina del procedimento legislativo, con particolare riferimento ai casi della Lombardia e del Piemonte – su cui ci ha detto Elena Griglio – i cui regolamenti consiliari, da un lato, riflettono l'impianto (specie la Lombardia) maggiormente presidenzialista del regolamento del Senato, e, dall'altro, anticipano – come sottolineava opportunamente Giovanni Piccirilli – talune proposte di riforma dei regolamenti parlamentari. Da questo punto di vista, ci si riferisce soprattutto ai progetti presentati dal partito di maggioranza (PDL) e attualmente pendenti in Parlamento³⁴, ai quali sembrano essersi ispirate le riforme dei regolamenti consiliari finalizzate ad introdurre corsie preferenziali per le proposte della Giunta regionale; riserve di tempi e di spazi nel dibattito assembleare con particolari garanzie per l'Esecutivo; o, ancora, istituti come la questione di fiducia (cfr., ad esempio, art. 59 del regolamento del consiglio della regione Calabria; art. 42 del regolamento del consiglio della regione Liguria) o la c.d. questione di governo (art. 159 del regolamento del consiglio della regione Friuli-Venezia Giulia), assimilabili – come ci illustrava efficacemente Daniele Coduti – alla disciplina della questione di fiducia vigente per il Parlamento nazionale quanto alle conseguenze sul rapporto fiduciario tra giunta e consiglio rispetto all'eventuale reiezione delle proposte dell'Esecutivo da

³³ In questa prospettiva, per un approfondimento sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2009, 394 ss.

³⁴ Per un approfondimento in chiave critica delle proposte di riforma dei regolamenti parlamentari avanzate dal gruppo parlamentare del Popolo delle libertà, cfr. G. Rivosecchi, *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura: ovvero, di una male intesa (e smemorata) interpretazione del principio maggioritario*, in *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma, Luiss University Press, 2009, 290 ss.

parte dell'assemblea (sia pure con l'ulteriore elemento di stabilizzazione che comporta l'onere della sua votazione a maggioranza assoluta dei componenti del consiglio regionale).

Ora, anche a prescindere dalla pur non secondaria considerazione che alla contrazione dei tempi del dibattito nelle assemblee elettive non sempre corrisponde un adeguato rafforzamento dell'istruttoria in commissione – “scambio” su cui, invece, si basava la riforma del regolamento della Camera del 1997³⁵ – ci si potrebbe chiedere quanto soluzioni di questo tipo possano essere utili in una forma di governo regionale che già vede il primato pressoché assoluto dell'Esecutivo, e quanto, invece, queste proposte non rischino di contribuire ad un'ulteriore compressione del ruolo del consiglio regionale. Quest'ultimo, infatti, non deve anzitutto affrontare le defatiganti procedure del bicameralismo perfetto che sconta il procedimento legislativo statale³⁶.

In secondo luogo, in buona parte delle riforme in commento si tenta, a volte in maniera contraddittoria, di ricercare garanzie per le minoranze consiliari attraverso una rivalutazione dei poteri del presidente dell'assemblea stessa. Sotto questo profilo, però, non si può anzitutto sfuggire alla considerazione che il ruolo di garanzia dei presidenti di assemblea nel Parlamento nazionale risulta da tempo messo in discussione nelle legislature del maggioritario³⁷, quantomeno a partire dalla rottura della convenzione costituzionale che attribuiva la presidenza di un ramo del Parlamento al principale partito di opposizione. In secondo luogo, la rivalutazione del ruolo del presidente del consiglio regionale nelle riforme regolamentari è solo parziale, in quanto, anche laddove si rafforza l'impianto presenzialista del regolamento (come avviene, ad esempio, nel regolamento del consiglio regionale della regione Lombardia), su molte decisioni procedurali si mantiene l'appello all'assemblea che si impone sulla decisione presidenziale. Aggiungo che, in alcuni casi (art. 35, comma 4, statuto della Campania; art. 27, comma 4, statuto della Puglia), gli statuti regionali hanno previsto l'introduzione di curiose forme di responsabilità del presidente davanti all'assemblea, in certi casi sanzionabili anche attraverso una sorta di voto di rimozione. Oltre a non trovare alcun precedente nel diritto delle assemblee elettive, questi meccanismi rischiano di pregiudicare ulteriormente i diritti delle minoranze consiliari, in quanto il presidente del consiglio regionale nell'esercizio delle sue funzioni arbitrali e di garanzia sarà presumibilmente esposto al potere di ricatto della maggioranza.

5. Il nodo irrisolto del rapporto tra i regolamenti consiliari e le leggi elettorali regionali

Avviandomi a concludere, vorrei soffermarmi su un ulteriore nodo critico quanto all'influenza dei regolamenti consiliari sulla forma di governo regionale, relativo, in particolare, alle leggi elettorali, come già efficacemente anticipato dall'intervento introduttivo di Antonio D'Arena nel Seminario odierno. Si tratta infatti dell'opportunità di valutare adeguatamente, caso per caso, come la configurazione dell'assetto di governo della regione desumibile dallo statuto e, soprattutto, dalla stessa legge elettorale si rifletta sui poteri di autoorganizzazione e su quelli decisionali del consiglio.

Da questo punto di vista, vorrei in particolar modo sottolineare come le leggi elettorali e i relativi premi di maggioranza comunque previsti, sia pure in forme differenti, comportino

³⁵ Sul punto, per un approfondimento in chiave critica della riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997, cfr. N. Lupo, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una "rivalutazione"*, in *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, a cura di P. Caretti, Torino, Giappichelli, 2007, 37 ss.

³⁶ Per una prima panoramica su tali problematiche, cfr. G. Rivosecchi, Art. 55, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, Utet, 2006, 1099 ss., spec. 1121 ss.

³⁷ Per una recentissima panoramica delle principali problematiche in materia, si rinvia a N. Lupo, voce *Presidente di assemblea*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV Aggiornamento, Torino, Utet, 2010, in corso di stampa.

fisiologici effetti di sovrarappresentazione delle liste maggiori nei processi di rappresentanza, come dimostrano i risultati della recente tornata elettorale del 28-29 marzo 2010, in cui molto spesso, a fronte di risultati comparativamente peggiori rispetto alla precedente tornata elettorale delle stesse liste risultate vincitrici, sono stati attribuiti premi integrali e non parziali³⁸.

Tutto ciò rischia di vanificare le previsioni statutarie sull'adozione a maggioranza assoluta (o, sia pure in casi limitati, ulteriormente qualificata) del regolamento consiliare, con buona pace della rivalutazione della riserva di regolamento a fini di garanzia.

Posto che questi effetti a tratti distorsivi delle leggi elettorali dovrebbero comportare un ulteriore innalzamento dei *quorum* deliberativi nella procedura di riforma dei regolamenti, occorre anche chiedersi se, in questo quadro, il regolamento consiliare mantenga ancora quel valore di fonte primigenia su cui si gioca la mediazione ai fini della reciproca legittimazione tra le forze politiche, come espressione di una sintesi pluralistica portatrice di prestazioni unificanti dell'organo consiliare³⁹; o se, piuttosto, non sia opportuno attribuire direttamente allo statuto parte integrante degli aspetti relativi all'organizzazione e al funzionamento dei consigli stessi⁴⁰.

Occorre insomma assumere una visione, per così dire, "realista" delle forme di governo regionali, in base alla quale, nell'intento di assicurare un recupero del ruolo dei consigli, dovrebbe conseguire l'opportunità di irrigidire nello statuto gli aspetti maggiormente garantistici dell'organizzazione e dei procedimenti decisionali consiliari⁴¹.

Alla luce di queste considerazioni, non sembra di poter affermare che la nuova stagione dei regolamenti consiliari consenta, di per sé, di favorire un effettivo reinserimento delle assemblee nei circuiti decisionali, e, soprattutto, di assicurare un adeguato sistema di garanzie per le minoranze consiliari, anzitutto perché sono gli stessi statuti a configurare la previsione di una riserva procedimentale caratterizzata dalla "mera" maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione del regolamento⁴².

Il legislatore statutario regionale non ha quindi avvertito l'esigenza di introdurre maggioranze particolarmente qualificate nella ricerca di un consenso ulteriore tra le forze politiche, probabilmente presupponendo che gli aspetti maggiormente garantistici dell'organizzazione e dei procedimenti decisionali dovessero essere disciplinati direttamente dallo statuto. Quest'ultimo, però,

³⁸ Come dimostrano, in molti casi, le analisi delle elezioni regionali del 28 e 29 marzo 2010 reperibili al sito www.federalismi.it, n. 6/2010: cfr., in particolare, i casi di Campania, Emilia-Romagna, Lazio e Puglia.

³⁹ Al riguardo, sembra fornire una risposta positiva M. Picchi, *I regolamenti interni dei Consigli regionali*, cit., 273, secondo la quale sia il regolamento parlamentare che quello consiliare, rimessi all'autonomia dei gruppi, tendono all'unificazione politica e si modellano sulle esigenze della mediazione politica "che presuppone non tanto la conformità a criteri predeterminati, quanto la costante aderenza agli interessi, mutevoli nel tempo, dei soggetti in gioco". Per un approfondimento di questa prospettiva (ma in esclusivo riferimento al regolamento parlamentare), sia consentito un rinvio anche a G. Rivosecchi, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia*, cit., 143 ss.; Id., *Le proposte di riforma dei regolamenti parlamentari nella XVI legislatura*, cit., 290 ss.

⁴⁰ Ho tentato di sviluppare questa tesi in *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali*, cit., 133 ss. M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il mulino, 2002, 119 s., ritiene, ad esempio, che, nell'alternativa tra lo statuto, la legge regionale e il regolamento consiliare, sia opportuno attribuire direttamente alla fonte statutaria la disciplina "integrativa" dell'art. 123 Cost. rispetto al procedimento di revisione dello statuto e ai caratteri della forma di governo regionale.

⁴¹ Anche perché, in alcuni casi, si dispone un'ulteriore flessibilizzazione della "fonte" di disciplina. Si pensi, ad esempio, al processo di costituzione delle commissioni permanenti nel consiglio regionale della Lombardia, su cui non viene a normare neanche il regolamento consiliare, rimettendo la definizione del numero delle commissioni permanenti ad una semplice determinazione del consiglio regionale (cfr. art. 25, comma 1, del regolamento del consiglio della regione Lombardia).

⁴² Soltanto per l'approvazione e la modifica del regolamento del consiglio regionale della Campania è richiesta la maggioranza dei due terzi, mentre gli statuti di Abruzzo, Lazio e Toscana prevedono maggioranze qualificate soltanto per le prime votazioni; tutti gli altri statuti regionali prevedono la "mera" maggioranza assoluta.

utilizza poi contraddittoriamente in larga misura la tecnica del rinvio – specie sui profili più critici – al regolamento consiliare. Si pensi, ad esempio, agli aspetti maggiormente qualificanti nella ridefinizione del ruolo dei consigli in una funzione di bilanciamento rispetto alle torsioni maggioritarie impresse alle forme di governo regionali: in prima battuta, alle funzioni di controllo e di indirizzo (di cui ci diceva Francesca Rosa) e allo statuto dell'opposizione, come è emerso dai contribuiti di Pietro Milazzo e Giovanna Perniciaro.

Assumendo la prospettiva del fondamento meramente statutario, la riserva di regolamento consiliare finisce per rivestire un carattere sostanzialmente residuale. Prova ne sia che, nella concreta disciplina dell'organizzazione e dei procedimenti decisionali, anche dopo l'entrata in vigore del Titolo V e dei nuovi statuti, la linea di demarcazione tra statuto e regolamento consiliare, nonostante le considerevoli potenzialità⁴³, non sembra essersi spostata in maniera consistente⁴⁴. Tutto ciò sembra confermare l'impressione che, di fatto, non risulta particolare fattore di garanzia per i consigli intraprendere la via dell'espansione dell'area riservata alla fonte regolamentare.

Le considerazioni sopra sviluppate nulla tolgoano alla circostanza che, sotto certi profili, le riforme dei regolamenti consiliari abbiano espresso un considerevole tasso di innovazione, anticipando molto spesso – proprio, ad esempio, in riferimento alla funzione di controllo e di indirizzo – le riforme dei regolamenti parlamentari⁴⁵. Sotto questo profilo, viene così confermato quel significativo processo di “sperimentazione” che, nel panorama delle assemblee elettive, ha caratterizzato le iniziative delle assemblee regionali nel loro faticoso tentativo di reinserimento nei circuiti decisionali⁴⁶.

L'auspicio è che questa tendenza consenta di attenuare, piuttosto che aggravare, i profili più aspri che si sono manifestati in oltre quindici anni di “presidencialismo” strisciante locale e regionale su cui oggi – specie alla luce delle preoccupanti trasformazioni della forma di governo statale – è forse il caso di tornare a meditare, favorendo un processo di bilanciamento che non può che passare per il recupero del ruolo delle assemblee elettive e di un effettivo sistema delle garanzie.

⁴³ Sul punto, v. già le considerazioni di M. Picchi, *I regolamenti interni dei Consigli regionali*, cit., 290 s., la quale, pur riconoscendo un “contenuto minimo garantito dallo stesso principio che fonda la potestà regolamentare”, sottolinea la possibilità dello statuto di “stabilire eventuali ulteriori riserve di regolamento interno, ogniqualvolta venga valutata l’opportunità di lasciare margini di elasticità di determinati settori ove si reputi di consentire la libera interazione fra le diverse forze politiche”.

⁴⁴ In questo senso, le considerazioni di G. Sirianni, *I regolamenti delle assemblee regionali*, cit., 227, il quale aggiunge che “non è possibile affermare con certezza se ciò sia avvenuto in quanto si è reputato che la fonte regolamentare fosse la più idonea a proteggere la posizione del consiglio, nel contesto della nuova forma di governo regionale, o solo perché mancavano le ragioni che spingessero a modificare un assetto ormai consolidato in trenta anni di vita regionale”, sollevando comunque dubbi sull’idoneità della fonte regolamentare a garantire il riposizionamento complessivo dell’assemblea.

⁴⁵ Sul punto, si vedano le considerazioni di E. Gianfrancesco – N. Lupo, *I Consigli regionali tra nuovo che avanza*, cit., 5 ss.

⁴⁶ Per un approfondimento, si veda anche G. Rivosecchi, *Consigli regionali e accordi intergovernativi*, in *Il Filangieri – Quaderno 2009. Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, cit., 263 ss., spec. 272 ss.