

Cultura giuridica e diritto vivente

Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza

Università di Urbino Carlo Bo

Note e Commenti



ALCUNE RIFLESSIONI SUL REGOLAMENTO CONSILIARE MARCHIGIANO A POCHI ANNI DALLA SUA RIFORMA

Giuliaserena Stegher

Abstract

[Some thoughts on the Marche's council standing order after its recent reform]
This paper analyzes the recent reform of the standing order of the Regional Council of the Marche, with specific regard to some internal organs (speaker of the House, commissions, etc.) The aim is to understand how and how much the rules of procedure impact on the form of government.

Key Words:

Regional council, standing orders, italian system, self-organizing power

Vol. 10 (2022)





Alcune riflessioni sul regolamento consiliare marchigiano a pochi anni dalla sua riforma

Giuliaserena Stegher*

Premessa

Al pari di quanto avviene sul piano nazionale, anche a livello regionale sussiste un nesso innegabile tra l'insieme dei principi che disciplinano l'organizzazione e le norme che regolano il funzionamento e le attività dei Consigli regionali quali Assemblee legislative.¹

In questa prospettiva, uno sguardo deve essere necessariamente rivolto ai regolamenti di autonomia organizzativa e funzionale dei Consigli regionali. Gli stessi, pur essendo definiti "interni", sono comunque strumenti normativi che assumono alta valenza politica – giacché interpretabili per consentire l'affermazione di un determinato indirizzo politico –² e possono influenzare i mutevoli rapporti tra gli organi chiamati a determinare ed esprimere l'indirizzo politico.

* Giuliaserena Stegher è Dottore di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso l'Università La Sapienza di Roma.

Indirizzo mail: giuliaserena.stegher@uniurb.it

¹ Si ricorda che, sebbene la Corte costituzionale abbia escluso la possibilità che i Consigli possano far ricorso al termine "Parlamento" giacché "denominazione costituzionalmente non consentita per l'organo consiliare", gli stessi possono far comunque ricorso ad altre dizioni tra cui quella di Assemblea legislativa. A tal proposito si v. le sentt. nn. 106 e 306 del 2002 della Corte costituzionale. Ancor più nello specifico, come ricordato nella sentenza n. 43 del 2019, la giurisprudenza costituzionale ha pacificamente riconosciuto ai Consigli regionali, al pari che ai due rami del Parlamento, la funzione di autorganizzazione interna, qualificandola, accanto alla funzione legislativa e a quelle di indirizzo politico e di controllo, come parte del «nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi "rappresentativi"». Più recentemente la Corte ha confermato che «i Consigli regionali godono [...] in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento», anche se, «al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso». Si v. ordinanza n. 15 del 2019; sentt. nn. 39 del 2014 e 22 del 2022. Per un commento alla sent. 22/2020 D. Girotto, *Nuove precisazioni sulla funzione di autorganizzazione dei Consigli regionali, in una cauta pronuncia della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020

² L'alta valenza politica delle regole del diritto parlamentare è stata sin dagli inizi evidenziata. Colui che è ritenuto il fondatore della scuola di diritto parlamentare aveva reso proprio l'elemento politico come il centro da cui poi si diramano i raggi delle regole. Cfr. V. Miceli, *Per una cattedra di diritto parlamentare*, in *Roma. Rivista di politica parlamentare*, 1898, p. 748 ripresa da L. Ciaurro, *Precedenti, diritto parlamentare e nuova codificazione*, in *Amministrazione in cammino*, 2012.

Questo perché la loro valenza non si esaurisce all'interno del perimetro del Consiglio, ma concorre a determinare l'ordinamento complessivo della regione³ e riverbera effetti sulla forma di governo.

Così come i regolamenti parlamentari, anche i regolamenti consiliari non esauriscono la loro funzione solo ed esclusivamente nella disciplina delle attività interne e organizzative, ma sono configurabili come vere e proprie “regole del gioco politico”, permeabili alle contingenze istituzionali e politiche e determinanti nel funzionamento del sistema *tout court*, giacché condizionano i rapporti tra esecutivo e legislativo.⁴

La loro morfologia si spiega anche in riferimento alla considerazione che la dottrina ha loro rivolto: difatti, riproponendo l'antica e annosa questione che ha interessato a lungo la natura dei regolamenti parlamentari⁵, alcuni autori si sono interrogati anche su quella

³ G. Meloni, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo, V. Lippolis (a cura di), *Nuove regole per i consigli regionali*, Napoli, Jovene, 2010, cit. p. 36. Si v. altresì G. Rivoecchi, *I regolamenti consiliari: uno strumento di dubbia utilità ad assicurare il recupero del ruolo delle assemblee nelle forme di governo regionali*, Rivista AIC, n.1/2011. L'Autore definisce i regolamenti quali fonti “tutt'altro che marginali nell'assetto e nello sviluppo delle concrete dinamiche dei rapporti tra gli organi della regione”.

⁴ Cfr. A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, ed. 1991, pp. 20 e ss. In particolare, l'Autore, nell'evidenziare le diverse collocazioni giuridiche in talune esperienze (Francia, Regno Unito, Germania), individua un elemento in comune, che definisce “insostenibile politicità” dell'autonomia parlamentare e di riflesso dei Regolamenti. Cfr. anche F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, secondo cui proprio i Regolamenti delle Assemblee parlamentari rappresentano “il segno concreto dei rapporti esistenti all'interno delle singole Camere e tra gli organi attivi del rapporto (Legislativo e Governo), che contribuiscono alla sostanziazione dell'indirizzo politico”. Sulle stesse conclusioni, già T. Martines, *Indirizzo politico*, in Enciclopedia del diritto, XXI, 1971, pp. 134-171. Rispetto alla considerazione dei Regolamenti parlamentari quali atti di indirizzo politico, come tesi opposta si v. M. Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990.

⁵ In ragione di una autonomia che è loro propria, le Assemblee parlamentari si dotano di un Regolamento (oltre ad avere la possibilità di organizzarsi e di gestire le risorse finanziarie in maniera del tutto autonoma), ossia di un insieme di norme e disposizioni chiamate determinare gli aspetti organizzativi e procedurali. Si ricorda che a seguito delle vicende rivoluzionarie del 1789, allorché la monarchia decise di assumere un atteggiamento di ingerenza negli affari dell'Istituzione parlamentare, in Francia – così come in altri Paesi – l'Assemblea si è dotata di un proprio regolamento e di gestire le questioni legate all'amministrazione. A. Barbera, *I parlamenti*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 53. In particolare, nel caso italiano, come è ben noto, pietra angolare dell'autonomia regolamentare è l'art. 64 comma 1 della Costituzione (cui si aggiunge l'art. 72 sulla cd. riserva di Assemblea), secondo cui entrambe le Camere si dotano di un insieme di regole auto-organizzative attraverso cui gestiscono e organizzano la vita *intra* ed *extra moenia*, in una condizione di indipendenza rispetto agli altri poteri dello Stato e agli altri soggetti costituzionali e di rilevanza costituzionale. Tale potere è però da considerarsi “implicito” se non addirittura “presupposto” dato che la formulazione testuale determina esclusivamente il quorum necessario per approvare i regolamenti, per cui “non disciplina il potere, ma solo il modo del suo esercizio” T. Martines, G. Silvestri, *Le fonti del diritto parlamentare*, in T. Martines, G. Silvestri et. al, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè editore, 2011. È ben nota la prima assimilazione dei Regolamenti parlamentari a fonti interne e dunque catalogabili tra gli *interna corporis*, in ragione di quanto disciplinato dall'art. 61 dello Statuto Albertino, che sanciva che entrambe le Assemblee determinassero “per mezzo d'un suo Regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni”. Nell'ordinamento repubblicano, invece, i Regolamenti parlamentari, benché non costituzionalizzati come in altri ordinamenti, sono comunque espressamente richiamati in specifiche disposizioni, nonché riconosciuti nel sistema di gerarchia delle fonti come norme a competenza materiale riservata. Si è registrata pertanto una evoluzione del pensiero giuridico, suffragata anche da eminenti posizioni dottrinarie nonché dalla giurisprudenza costituzionale. I Regolamenti, che nella gerarchia delle fonti sono al di sotto della Costituzione, ma allo stesso livello delle leggi, benché in una posizione separata rispetto a queste ultime, sono da considerarsi esclusive, in ragione del criterio di separazione delle competenze, rispetto alle altre fonti primarie e alle fonti degli altri organi costituzionali (che sono soggetti

dei regolamenti consiliari regionali.⁶

I dubbi però che investono tale atti, espressione della autonomia dell'organo elettivo Consiglio regionale, non sono stati circoscritti alla natura o meno di fonte del diritto, ma hanno interessato ulteriori problematiche strettamente connesse quali: la loro giustiziabilità costituzionale e la loro conoscibilità da parte del giudice ordinario e amministrativo, i rapporti tra fonte regolamentare e altre fonti⁷, la natura di parametro per la valutazione della legittimità degli atti legislativi e amministrativi, nonché la configurazione o meno di riserve per il regolamento consiliare.⁸

A seguito della consacrazione operata dalla giurisprudenza costituzionale, che ha riconosciuto i regolamenti consiliari delle regioni annoverandoli tra le fonti a valenza esterna⁹, sarebbe perciò ipotizzabile cercare di dirimere la questione attraverso la celebre soluzione di compromesso già utilizzata per il regolamento parlamentare: “insuscettibile di essere ricondotta per intero alla «statualità» e neppure di essere ridotta per intero nella «politicalità»”¹⁰.

Questo perché anche a livello regionale le dinamiche evolutive dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo (in senso stretto), e della forma di governo (in senso generale) sarebbero incoraggiate dai regolamenti delle Assemblee. Proprio questi ultimi, nel determinare le funzioni, sono in grado di influenzare i rapporti tra gli organi titolari dell'indirizzo politico¹¹, comportando variazioni significative tanto sull'evoluzione quanto sulla attuazione dell'indirizzo stesso. Difatti, nel momento in cui si decide di intervenire su specifici istituti che concorrono più in generale a determinare i rapporti tra gli organi regionali, è naturale che la loro portata non si limiti alle mura perimetrali delle Assemblee, ma si estende ai profili dell'ordinamento i rapporti inter-organici della forma di governo. Appare dunque evidente come essi comportino una integrazione del disposto statutario a

alla legge). Tale concettualizzazione trova riscontro in una storica sentenza, l. n. 154 del 1985. Per un approfondimento, *ex multis* M. Bon Valsassina, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955; S. M. Cicconetti, *L'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. Cost.*, 1985, pp. 622 e ss.; S. Labriola, *La riserva di regolamento delle camere parlamentari e una pretesa potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1984, pp. 1208 e ss. M. Manetti, *Regolamento parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, pp. 638 e ss.; T. Martines, G. Silvestri, C. De Caro, V. Lippolis, *Diritto Parlamentare*, Milano, Giuffrè editore, 2011.

⁶ A tal proposito si v. le posizioni espresse dalla dottrina. Il principale sostenitore della tesi internista dei regolamenti consiliari, che dunque non sarebbero assoggettabili a forme di controllo preventivo, S. Fois, *Il trattamento dei regolamenti interni dei consigli regionali*, in *Quaderni regionali*, 1984, p. 1153 e ss. *Contra* T. Martines, *I regolamenti dei Consigli regionali*, in *Opere*, II, Milano, 2000, pp. 471 ss., G. Sirianni, *I regolamenti delle assemblee regionali*, in *Diritto e Società*, 2007.

⁷ Sulle fonti regionali, E. Spagna Musso, *Il sistema delle fonti di diritto regionale*, in A. Barbera e L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, p. 33 e ss.

⁸ G. Meloni, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, op. ult. cit.

⁹ A tal proposito si v. le sentt. nn. 14 del 1965, 18 del 1970 e 288 del 1987 della Corte costituzionale.

¹⁰ Cfr. P. Caretti, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in Violante L. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali*, Vol. XVII, Torino, Einaudi, 2001, pp. 583-611.

¹¹ Così come alcuni autori hanno definito i Regolamenti parlamentari “primi atti di indirizzo politico”, tal altri hanno utilizzato la stessa formula per i regolamenti consiliari. Nel primo caso si v. G. Ferrara, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad A. Tesauro nel 40° anno dell'insegnamento*, Milano, 1968; mentre nel secondo G. Berti, *Il regolamento come atto normativo regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973. La formula utilizzata è quella di *atto primigenio dell'indirizzo politico*, giacché nel determinare tempistiche e modalità per l'azione degli organi rappresentativi, i regolamenti di organizzazione e funzionamento predispongono strumenti per dare attuazione all'indirizzo politico.

tutti gli effetti.¹²

Cionondimeno, nella disamina è doveroso tenere in debita considerazione l'epocale riforma del Titolo V della Costituzione: se con la legge costituzionale sono state apportate modifiche agli assetti di governo regionale, con particolare riguardo all'elezione popolare diretta dei Presidenti delle Regioni e all'autonomia statutaria regionale, con la legge di revisione costituzionale n. 3/2001 il Legislatore è intervenuto dal punto di vista funzionale, invertendo il criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.¹³

Senza entrare nel merito è opportuno sottolineare come, nonostante il tentativo di accentuare il decentramento territoriale conferendo maggiore autonomia politico-legislativa alle Regioni, alcuni principali nodi del regionalismo italiano sono tutt'oggi irrisolti.¹⁴

Ad ogni modo, tenute in debita considerazione la natura dell'organo consiliare quale sede della rappresentanza regionale (ed espressione del pluralismo della medesima comunità) e l'introduzione del presidenzialismo combinato con un impianto fortemente maggioritario, le norme di organizzazione e funzionamento assumono valenza quale *garanzia nei confronti degli altri organi regionali*.¹⁵

In questa prospettiva, i regolamenti consiliari hanno svolto un ruolo importante, ponendosi come strumenti di mediazione e integrazione dei rapporti tra gli organi regionali e nell'ottica di integrazione e sviluppo della forma di governo regionale.

1. Il regolamento consiliare marchigiano e alcuni soggetti che trovano in esso disciplina

Una prima riflessione da cui è necessario prendere le mosse è quella di considerare che per lungo tempo i regolamenti consiliari non sono stati oggetto di adeguata attenzione,

¹² La Corte costituzionale con la sentenza n. 337 del 2009 ha affermato "il regolamento interno dell'Assemblea, fonte dotata in sé di «minor rilievo normativo» e di «minor grado di autonomia» rispetto ai regolamenti delle Camere (sentenza n. 288 del 1987), può disciplinare l'esercizio delle funzioni assembleari conformemente alla forma di governo definita dallo statuto regionale, come modificato nel caso di specie dall'art. 1 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, ma non invece modificarne i confini: le modalità entro cui si manifesta il rapporto politico tra Assemblea e Giunta non sono, in altri termini, oggetto di competenza regolamentare, né, su un piano distinto, può ammettersi che il regolamento interno introduca nuove cause di esenzione dalla giurisdizione, che non discendano direttamente dall'impianto statutario." Alcuni autori, di cui si condivide pienamente il pensiero, hanno confutato tale tesi perché, pur riconoscendo l'impossibilità per i regolamenti interni del Consiglio di modificare la forma di governo costituzionalmente prevista, comunque sono in grado di incidere sulla sua attuazione e svolgimento. Si v. S. Curreri, *Il diritto parlamentare regionale come banco di prova per le future riforme regolamentari delle Camere*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.167-168, 2010, pp. 235 e ss.

¹³ Sulla riforma del Titolo V vi è profluvio di dottrina. A tal proposito si v. *ex multis* A. Barbera e L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, G. F. Ferrari e G. Parodi, *La revisione costituzionale del nuovo Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, Cedam, 2003, B. Caravita Di Toritto, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, e più recentemente in questa rivista L. Califano, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano*, v. 10, 2022

¹⁴ Tra tutti si ricorda le difficoltà registrate in ordine all'assenza di una sede adeguata di raccordo tra Stato e Regioni, segnalata a più riprese dalla dottrina. A tal proposito, si v. N. Lupo, *Sulla necessità di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2007; R. Bifulco, *La lunga attesa dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in Bassanini F., Manzella A. (a cura di), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Firenze, Passigli editore, 2017.

¹⁵ G. Meloni, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, cit.

soprattutto da parte dei rispettivi Consigli. Eppure sono lo strumento con cui le regioni determinano, ai sensi del 123 co. 1 Cost. e in armonia con la Costituzione e lo Statuto, la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

A seguito della profonda opera di revisione inaugurata nel 2001 con la riforma del Titolo V, sarebbe parso opportuno rimettere mano a tali fonti attraverso un'opera di riscrittura integrale in virtù del ruolo affidato alle regioni nei processi di normazione.¹⁶ Questo perché è proprio attraverso tali atti che i Consigli avrebbero potuto procedere, tra le altre cose, a un consolidamento del loro ruolo¹⁷, ad assicurare un equo bilanciamento dei rapporti tra Consiglio e Giunta, nonché prevedere adeguati spazi alle opposizioni presenti all'interno dell'Assemblea. Gli stessi rappresentano perciò la sede più idonea in cui inserire disposizioni e meccanismi finalizzati ad assicurare un ruolo centrale del Consiglio quale assemblea elettiva di diretta derivazione popolare.

Questo perché è oltremodo noto come le funzioni legislative, di indirizzo e di controllo spettanti in capo ai Consigli e oggetto di procedimentalizzazione da parte dei regolamenti interni ineriscono al cuore delle problematiche della forma di governo regionale.

Per quanto riguarda specificatamente il caso marchigiano, a lungo è rimasto in vigore il regolamento consiliare del 1979¹⁸ di ispirazione e impianto nettamente

¹⁶ Per una puntuale ricostruzione e analisi dei precedenti tentativi di riforma del Titolo V si v. A. Barbera e L. Califano, Dall'attuazione dell'ordinamento regionale ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione, in id. (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997

¹⁷ Sul problema della perdita della centralità delle assemblee regionali oltre a G. Rivosecchi, *I regolamenti consiliari: uno strumento di dubbia utilità ad assicurare il recupero del ruolo delle assemblee nelle forme di governo regionali*, op. ult. cit. p. 242, che peraltro lo ritiene collaterale prediligendo Statuto e leggi elettorali, si vv. anche 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 A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, Bologna, Il mulino, 2007.

¹⁸ Il testo del regolamento consiliare marchigiano è stato modificato in tutto 15 volte, nella maggior parte dei casi con riforme chirurgiche. Le prime 6 modifiche prima del 2001, mentre le ulteriori modifiche sono state approvate a partire dal 2003. Con la deliberazione amministrativa n. 110 del 12 novembre 2003 sono state apportate modificazioni ed integrazioni degli articoli 18, 19 e 20 al fine di assicurare una compatibilità tra la composizione delle Commissioni consiliari permanenti e la composizione del Consiglio regionale, con particolare riguardo al rispetto del principio di proporzionalità tra la maggioranza e la minoranza. La successiva modifica è dell'anno seguente: difatti, con deliberazione amministrativa n. 124 del 31 marzo 2004, è stato oggetto di modificazioni l'articolo 16 in ragione della riforma della legge elettorale. Nel 2007 le modifiche sono state due: la prima (con deliberazione amministrativa n. 39 del 16 gennaio 2007) ha apportato modifiche agli articoli 19 e 20, con specifico riguardo alla durata in carica delle Commissioni consiliari permanenti portandola da trenta mesi al termine della legislatura, al fine di omogeneizzare la scadenza degli organi consiliari, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale; la seconda (deliberazione amministrativa n. 45 del 12 febbraio 2007) è stata estesa la durata della sessione di bilancio portandola da trenta a trentacinque giorni, al fine di consentire un più approfondito esame della proposta di legge finanziaria e di bilancio annuale e pluriennale. Anche la modifica del 2012 ha riguardato più da vicino la materia del bilancio, giacché è stata introdotta la modalità di approvazione del bilancio di previsione per l'anno 2013 e sostituito l'art. 28-ter relativo alla approvazione del rendiconto e dell'assestamento di bilancio. Se con la modifica del 2013 sono state introdotte novità in tema di pareri sulla compatibilità con l'ordinamento europeo sulle proposte di legge assegnate ad altre Commissioni consiliari permanenti, sono stati ridotti i termini di discussione e modificate le modalità di approvazione del bilancio per l'anno 2014; con la riforma del 2014 sono state modificate le modalità di approvazione per l'anno 2014 della legge finanziaria e della legge di approvazione del bilancio annuale e pluriennale. La modifica più importante è stata quella del 2015, composta da ben 19 articoli, con cui sono state introdotte novità in tema di avvisi di

assemblearista. Dopo la revisione integrale dello Statuto risalente al 2005¹⁹, finalizzata a recepire le modifiche approntate al Testo costituzionale con la riforma del Titolo V della Costituzione, il Consiglio ha approvato talune revisioni al testo regolamentare.

Tenendo in debita considerazione le potenzialità che tale strumento normativo per sua natura possiede, è stato possibile mitigare gli effetti di una riforma che ha fatto dell'Esecutivo il perno centrale dell'architettura istituzionale.

Posto che i mutamenti registrati in ordine alla forma di governo avrebbero potuto essere sin da subito recepiti nel regolamento, per evitare di ingenerare problemi con riguardo alla funzionalità del Consiglio, si deve ricordare che grazie al regolamento consiliare l'Assemblea legislativa sarebbe in grado di recuperare, almeno in parte, la propria centralità, fortemente ridimensionata a partire dal 2001.

Alcuni specifici elementi che, secondo l'opinione di chi scrive, possono favorire la capacità decisionale dell'organo e che riguardano più da vicino la sua composizione – nell'ottica della rappresentanza – e la sua struttura organizzativa.

La strada intrapresa dalle Marche²⁰ con il nuovo regolamento integralmente modificato nel 2017²¹ presenta un aspetto degno di considerazione, perché con la revisione della fonte interna sembra abbia cercato di raggiungere una maggiore funzionalizzazione dell'autonomia organizzativa del Consiglio, tramite il potenziamento delle disposizioni relative agli organi interni e alle funzioni.

1.1 Il Presidente del Consiglio e la programmazione lavori

Innanzitutto è necessario partire dal Presidente del Consiglio, organo direttivo dell'Assemblea regionale e costituzionalmente necessario, giacché trova (seppur breve) espressa menzione nel Testo costituzionale all'art. 122 co. 3.

In linea generale, i Presidenti, in relazione al ruolo di garante che sono chiamati a rivestire, devono essere largamente rappresentativi e tale logica trova esplicitazione nei quorum di elezione previsti. A tale figura è infatti dedicato l'art. 13 St. che introduce le modalità di elezione e il quorum: oltre a essere uno dei primi adempimenti che il Consiglio è chiamato a effettuare, per l'elezione del Presidente dell'Assemblea è previsto lo scrutinio segreto e tre votazioni separate, di cui le prime due richiedono la maggioranza assoluta dei componenti, in funzione del ruolo da egli assunto. È indubbio che però un quorum così come delineato deve tenere in considerazione il sistema elettorale prescelto, giacché

convocazione e pubblicità dei lavori; composizione e costituzione dei gruppi; istituzione, competenze e durata delle commissioni; conferenza dei presidenti dei gruppi; pareri obbligatori e facoltativi; è stata potenziata la funzione di controllo attraverso le commissioni di inchiesta e le interrogazioni a risposta immediata ed è stata istituita e disciplinata la "Sessione di bilancio".

¹⁹ Lo Statuto marchigiano è stato approvato con legge statutaria 08 marzo 2005, n. 1. In quasi tutti i Consigli regionali si è verificata una importante opera di revisione dei regolamenti, necessaria a seguito delle nuove norme statutarie approvate tra il 2004 e il 2009. Per un quadro cfr. *Ordinamenti regionali: innovazioni dopo la riforma del titolo V e attuazione dei nuovi statuti*, a cura dell'Osservatorio legislativo interregionale gruppo di lavoro «Attuazione degli statuti, Consiglio regionale della Toscana, Firenze, febbraio 2009.

²⁰ Per una ricostruzione sulla genesi storica della regione Marche e i nuovi assetti dopo la riforma del Titolo V si v. L. Califano, M. Severini, *Profili storici e teorico istituzionali*, in L. Califano, G.M. Salerno, *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Marche*, Torino, Giappichelli, 2010, p.1 e ss.

²¹ Si v. Deliberazione amministrativa dell'Assemblea legislativa delle Marche 4 luglio 2017, n. 56 (in BUR 27 luglio 2017, n. 81) consultabile qui www.consiglio.marche.it/banche_dati_e_documentazione/leggi_regionali_regolamento_interno/regolamenti/16.pdf

in caso di formule tendenzialmente maggioritarie finisce per ridimensionare la portata garantista del meccanismo elettivo del Presidente.²²

Come avviene a livello nazionale e nel quadro comparato, la collocazione del Presidente dell'Assemblea è incerta, in costante tensione tra il ruolo *super partes* che dovrebbe rivestire e quello politicamente marcato che dalla prassi emerge, su cui indubbiamente finiscono per incidere anche le attribuzioni.²³

Ad ogni modo, il quadro statutario è integrato e sviluppato a livello regolamentare. Difatti al Presidente spettano diversi compiti su cui si dirà nel prosieguo.

Una novità abbastanza recente è il meccanismo della revoca, inserito tanto nello Statuto (13, co.6), quanto nel Regolamento (art. 8, co. 7). Pur modulando il suo ruolo, il Presidente del Consiglio riveste una posizione che risulta essere connotata da particolare politicità e che risulta caratterizzata da una rilevante autonomia decisoria. A tal ragione, potendo quindi escludere una piena assimilazione rispetto al modello inglese dello *Speaker of the House*, era irragionevole l'insussistenza di meccanismi di controllo e di revoca. È stata perciò prevista l'introduzione di questo meccanismo, con la previsione di specifiche garanzie formali e sostanziali: non solo la sussistenza di gravi motivi, ma la revoca deve sostanziarsi nella presentazione di una mozione da parte di un terzo dei consiglieri in carica, approvata per appello nominale con maggioranza non inferiore ai 4/5 dei componenti dell'Assemblea, la cui discussione non può avvenire prima di dieci giorni dalla sua presentazione.

La previsione di un tale istituto, per scongiurare eventuali casi di eccessiva politicità, non ne snatura il ruolo di garante imparziale dei lavori e di tutela delle minoranze.²⁴

Un'altra novità è la durata del mandato che, a partire dal 2013, è stata fissata a trenta mesi e, nel caso di rielezione, è stata estesa sino alla prima riunione del nuovo Consiglio (art. 13, co. 4 St. e art. 8, co. 3 r.c.).

Nell'adempimento delle sue funzioni, il Presidente ha un principale compito, vale a dire quello di assicurare il corretto svolgimento delle attività collegiali, dal momento che a questi compete la direzione e la programmazione dei lavori, garantendo il rispetto del Regolamento interno. Ad ogni modo, le attribuzioni possono essere riassunte principalmente in tre aree macro-tematiche, vale a dire quella della rappresentanza del Consiglio nei confronti delle istituzioni e degli altri organi, quella di difesa delle prerogative del Consiglio e dei Consiglieri e di convocazione sedute del Consiglio e programmazione lavori.²⁵

Il Presidente, nell'espletamento dei suoi compiti e delle sue funzioni, è coadiuvato dall'Ufficio di Presidenza, composto da due Vice-Presidenti, che hanno il compito di

²² Sul punto già V. Fiorillo, *Il presidente di Assemblea*, in L. Califano, G.M. Salerno (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Marche*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 47.

Rispetto all'organo monocratico chiamato a presiedere le Assemblee, si deve ricordare che i modelli principali cui far riferimento sono due: da un lato quello americano, dall'altro quello inglese. Se nella Camera dei rappresentanti americana il Presidente è di estrazione maggioritaria giacché leader della maggioranza assembleare, nel Senato lo scranno più alto è attribuito al vice-Presidente degli Stati Uniti. Nel modello britannico, invece, il Presidente della House of Commons è un soggetto imparziale eletto per l'intera legislatura. In questa prospettiva, sia consentito il rinvio a G. Stegher, *Brevi considerazioni sul Presidente del Senato nell'ottica del disegno di legge di riforma costituzionale: come sarebbe potuto essere, ma non è...o forse potrebbe essere ancora*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2017, pp. 309-348.

²⁴ F. Mohrhoff, *Politicità e discrezionalità di taluni atti dei Presidenti di Assemblea legislativa*, Roma, Colombo, 1962; G.F. Ciaurro, *Presidenti delle Assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XXIV, Istituto dell'enciclopedia italiana, Roma, 1990, pp. 10 e ss.

²⁵ A tal proposito si vedano gli articoli 12 dello Statuto e 14 del regolamento interno.

sostituirlo nella direzione dei lavori parlamentari (art. 13 r.c.), e due Segretari, con compiti direttamente incidenti sul buon andamento dei lavori tanto *ex ante* quanto *ex post*. Se i Vice-Presidenti effettuato la cd. chiama, tengono il conto dei singoli voti, i Segretari sottoscrivono il verbale delle sedute e vigilano sulla fedeltà dei resoconti integrali, nonché verificano il testo delle deliberazioni dell'Assemblea.

In realtà, secondo quanto previsto dal Regolamento, l'Ufficio di presidenza ha specifiche attribuzioni perché non solo è l'organo che assiste il Presidente, ma parimenti ha compiti di approvazione rispetto alle proposte del regolamento interno per l'amministrazione e la contabilità dell'Assemblea e del bilancio di previsione finanziario dell'Assemblea e del rendiconto dell'anno precedente. Lo stesso poi stabilisce la composizione delle Commissioni assembleari permanenti assicurando a queste e ai Gruppi il personale, mezzi e quant'altro necessario per l'adempimento delle loro funzioni.²⁶

Peraltro, in ossequio al rispetto dei rapporti di forza tra maggioranza e minoranze, il regolamento esplicita che uno dei Vicepresidenti e un Consigliere segretario debbano essere espressione dalle minoranze e che la riserva di posti alle minoranze debba essere rispettata anche nel corso della legislatura.

Ovviamente, le funzioni presidenziali non si esauriscono in quelle sommariamente poc'anzi elencate, ma risultano variamente articolate. Tra queste risulta essere un punto nevralgico per il funzionamento delle assemblee parlamentari, la programmazione che, oltre a garantire l'autonomia del Consiglio, si riflette inevitabilmente sul buon andamento della funzione consiliare.

Il ruolo politicamente sovraesposto del Presidente si è andato progressivamente affermando rispetto alla programmazione lavori, a maggior ragione una volta venuta meno la regola dell'unanimità decisoria. Difatti, il regolamento dispone che il programma sia approvato dalla Conferenza con il voto favorevole di tanti Presidenti dei Gruppi i cui membri rappresentano almeno i due terzi dei componenti dell'Assemblea e, nel caso di mancato raggiungimento, spetta al Presidente la sua determinazione, tenendo conto della quota alle minoranze (art. 32, co. 4 r.c.)

In ragione di una formulazione così congegnata si deduce come il Presidente del Consiglio assuma, perlomeno in linea teorica, un ruolo di garanzia decisivo pur nel caso in cui lo stesso sia espressione della maggioranza (di governo). È naturale che, stante le regole, l'andamento dei lavori e il funzionamento dell'assemblea, sulla programmazione lavori influisca tanto il Presidente del Consiglio quanto il regime politico²⁷ (consociativo ovvero competitivo). È noto come la dottrina abbia evidenziato che proprio la programmazione dei lavori consiliari rappresenti una esplicitazione della forma di governo in senso stretto²⁸. Questo perché, attraverso la determinazione dell'agenda dei lavori di un'assemblea, si comprende quali siano i soggetti che partecipano direttamente e quale ruolo concreto gli stessi assumono.

In linea generale, se si estende lo sguardo a livello comparato alle forme di governo parlamentari, è possibile individuare due modelli: da un lato quello competitivo-maggioritario, dall'altro quello consociativo-proporzionalistico. In tal senso, si ricorda che

²⁶ Si v. art. 15 regolamento interno.

²⁷ Sul regime politico si v. F. Lanchester, *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, *Archivio di Legislazione comparata*, Roma, Bulzoni editore, 1996. Sia consentito il rinvio a G. Stegher, *Il regime politico nei regolamenti parlamentari*, in corso di pubblicazione per gli scritti in onore di Fulco Lanchester, Napoli, Jovene, 2022.

²⁸ v. S. Ceccanti, *Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante, sciante"*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/1998, pp. 157-172; M. Rubechi, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, 2010

a lungo le regioni italiane, fino all'introduzione della legge costituzionale n. 1 del 1999, ma forse anche dopo, si sono basate su una forma di governo parlamentare-assembleare e su un impianto fortemente proporzionalista e consociativista, di cui espressione sono proprio i regolamenti consiliari. Il precipitato di questa configurazione è da rinvenirsi nell'assenza di una distinzione tra maggioranza e opposizione all'interno dei consigli, nonché nell'unanimità decisoria, soprattutto nella programmazione dei lavori parlamentari, sulla cui determinazione ha inciso in maniera ponderosa il ruolo della conferenza dei Presidenti dei Gruppi, comportando un rallentamento di ordine quantitativo e qualitativo dell'attività interna alle Assemblee. Come si è anticipato sopra, il Regolamento consiliare marchigiano del 1979 è rimasto a lungo in vigore e solo in tempi assai recenti è stato profondamente rivisto. In questo senso, apprezzabile è stata la decisione di procedere a eliminare le disposizioni prescrittive l'unanimità nell'assunzione delle delibere della Conferenza dei capigruppo, retaggio storico del contesto consociativo in cui avevano trovato genesi e giustificazione le disposizioni redatte nel 1979. Pur essendo state edulcorate grazie a un maggiore rafforzamento del ruolo e dei poteri del Presidente – giacché in caso di assenza dell'unanimità aveva la facoltà di predisporre, tenendo conto delle indicazioni della Giunta dei gruppi, tanto il programma quanto il calendario – le norme regolamentari sono state oggetto di interesse della penna riformatrice che ne ha disposto la diminuzione del quorum. La nuova formulazione degli artt. 31 e 32 ha comportato che alle riunioni della Conferenza dedicate alla programmazione e all'organizzazione dei lavori dell'Assemblea possano partecipare, con diritto di proposta e di parola, il Presidente della Giunta (che può delegare il Vicepresidente o un Assessore) e i Presidenti delle Commissioni permanenti. Inoltre, è possibile che il Presidente dell'Assemblea possa invitare a partecipare alle riunioni della Conferenza dei presidenti dei gruppi i componenti della Giunta, i Presidenti delle Commissioni e gli altri soggetti interessati agli argomenti da trattare. In questo modo, è possibile lasciare un certo spazio all'Esecutivo affinché lo stesso possa esplicitare quali siano i punti cardine della sua agenda politica.

La portata del meccanismo così configurato ha mostrato le sue potenzialità già nella fase iniziale, ovverosia nel momento in cui il Presidente deve redigere la proposta da presentare in Conferenza dei Presidenti di gruppo, tenendo conto delle indicazioni pervenute dal Presidente della Giunta.

Ovviamente, il Presidente, pur nel ruolo sempre più palese di *dominus*²⁹, nella predisposizione dell'agenda dei lavori parlamentari, che deve essere il frutto di una mediazione (e non un'imposizione della visione della maggioranza) deve tenere in considerazione alcuni elementi, cui non è possibile derogare. *In primis*, lo spazio di tempo

²⁹ Alla Camera e al Senato, il Presidente di Assemblea è andato progressivamente assumendo un ruolo centrale, istituzionalmente sempre più forte e autonomo, senza però in alcuni casi riuscire a circoscrivere la propria figura politica. Taluni Autori hanno infatti sottolineato come in alcuni casi non è possibile ricondurre l'organo monocratico che presiede l'Assemblea a quello di *primus inter pares*. In questo modo è sempre più difficile l'opera di mediazione e sintesi tra interessi contrapposti (maggioranza e opposizioni) nella predisposizione dei lavori parlamentari, alle volte eccessivamente contratta a vantaggio dell'indirizzo politico. Per un approfondimento si cfr. G. Rizzoni, *La programmazione lavori alla prova: l'esperienza della XIV legislatura*, E. Gianfrancesco, N. Lupo, (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 203-224 e G. Lasorella, *La programmazione dei lavori alla Camera e i suoi protagonisti: Governo, gruppi e Presidente. Luci e ombre*, op. ult. cit., p. 94. Sulla sovraesposizione politica del Presidente di Assemblea, con specifici e precisi richiami a singoli episodi, si v. L. Ciaurro, *Il ruolo del Presidente di Assemblea nella programmazione lavori, tra realizzazione del programma di governo e diritti delle minoranze*, in E. Rossi, *Studi pisani sul Parlamento*, vol. III, Pisa, Pisa University press, 2009, pp. 43-48.

a disposizione della Giunta, in *secundis*, il tempo a disposizione dei gruppi di opposizione. Considerata, difatti, la natura della programmazione dei lavori oggettivamente esposta alla politicità, un potere autonomo e solitario del Presidente, a maggior ragione se si considera il contesto politico, mal si concilia con l'idea di una configurazione garantista e imparziale dell'organo di vertice dell'Assemblea.

Un elemento di novità e di estremo interesse mutuato dall'ordinamento francese è quello della programmazione per quote distinte e attribuite rispettivamente ai gruppi di minoranza e alle indicazioni della Giunta, dei Presidenti di Commissione e dei Presidenti dei Gruppi. In questo modo, oltre a restituire un *quantum* di neutralità alla figura del Presidente di Assemblea, è possibile assicurare a una cerchia di soggetti una quota di provvedimenti legislativi da esaminare nel periodo di programmazione, così assicurando un più diretto ed efficace controllo sulla programmazione parlamentare, senza pregiudicare le gli spazi riservati alle opposizioni. Secondo quanto previsto dal regolamento (artt. 32 e 35 r.c.), infatti, fatta eccezione per diversi accordi raggiunti in sede di Conferenza dei presidenti dei gruppi, la quota nel programma dei lavori riservata ai Gruppi di minoranza è di almeno un quarto degli argomenti da trattare ed è ripartita, secondo un metodo proporzionale, in ragione della consistenza numerica dei Gruppi stessi.

Tra l'altro, il regolamento precisa che nella ripartizione delle quote non si conteggiano alcune proposte di provvedimento perché particolarmente tecniche e dunque a rime obbligate (come quella della stabilità regionale, di bilancio di previsione finanziario, di approvazione del rendiconto generale e di assestamento del bilancio, gli atti della sessione europea, le relazioni del Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche e delle Commissioni speciali e di inchiesta, le comunicazioni della Giunta, le proposte di legge di iniziativa popolare, nonché le interrogazioni e le interpellanze, le nomine e più in generale tutti gli atti da trattare necessariamente in Assemblea).

1.2 Le Commissioni consiliari

È oltremodo noto che le commissioni permanenti sono articolazioni “minori” e decentrate su cui il Consiglio basa la propria organizzazione. Così come avviene a livello nazionale³⁰, sulla base di un principio di specularità indotta, anche a livello regionale le assemblee rappresentative propendono per basare la propria architettura funzionale e la propria organizzazione sulle Commissioni. In questo senso si può dire che tali organi rappresentano il centro nevralgico delle assemblee parlamentari contemporanee perché è attraverso tali sedi che gli ambiti d'azione e le funzioni trovano esplicitazione. Nella misura in cui è all'interno delle Commissioni che si svolge il confronto (e molto spesso lo scontro), è all'interno di queste sedi decentrate che emerge il dialogo politico e la sintesi. Inoltre, le stesse garantiscono una specializzazione dell'attività parlamentare, a seconda naturalmente dell'ambito di competenza che è loro proprio. Il loro rilievo trova

³⁰ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018. Su natura, origini e ruolo delle commissioni parlamentari si v. C. Fasone, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Cedam, 2012. Con specifico riguardo alle commissioni bicamerali si v. L. Califano, *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, Giuffrè, 1993.

giustificazione nell'attività del Consiglio nella produzione degli atti regionali e nella valutazione della copertura finanziaria, nonché nella funzione di controllo.³¹

La disciplina delle commissioni è interamente demandata allo statuto regionale (art. 22) e al regolamento interno (artt. 22-30). Con specifico riguardo alla composizione, lo statuto pone un duplice principio, per cui la loro struttura deve rispecchiare «per quanto possibile» sia la composizione del Consiglio e sia il rapporto fra maggioranza e minoranza (art. 22 st.).

A seguito della riforma statutaria prima e del regolamento interno poi, emerge come si sia cercato di porre al centro dell'attività consiliare proprio le commissioni, cui è stato attribuito loro un ruolo necessario, che finisce per incidere sulla forma di governo in senso stretto.

Lo statuto marchigiano ha espressamente attribuito alle Commissioni permanenti non solo compiti svolti nell'alveo del procedimento legislativo, ma anche funzioni finalizzate all'esercizio delle attività di indirizzo e di controllo sull'amministrazione regionale, nelle materie di rispettiva competenza, nonché quelle più propriamente consultive.

Con specifico riguardo alla loro organizzazione interna, si deve rilevare che da tempo il Consiglio marchigiano ha recepito il modello a struttura rigida,³² in virtù del quale ha fissato tanto il loro numero quanto la ripartizione delle rispettive competenze per evitare una eccessiva frammentazione. Peraltro, nel 2015 è intervenuto il legislatore statutario che, con un'apposita legge di modifica (la n. 4/2015) ha fissato a non più di quattro il numero delle Commissioni consiliari, rinviando al regolamento interno la ripartizione delle materie. La riduzione del numero delle commissioni si è resa necessaria a seguito della riduzione del numero dei membri del Consiglio, intercorsa con la legge statutaria 19 giugno 2013, n. 3, dopo il taglio dei costi alla politica regionale approvato con il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174.³³ Tale modifica potrebbe essere di particolare interesse nonché di spunto in considerazione della riduzione del numero dei membri del

³¹ Appare doveroso precisare che le funzioni spettanti in capo alle Commissioni consiliari solo a un primo sguardo sono pressoché identiche a quelle delle Commissioni permanenti di Camera e Senato. Difatti, estendendo lo sguardo ad altre regioni, viene alla luce un colorito universo di ulteriori funzioni che vanno oltre a quelle tradizionali di rappresentanza e mediazione degli interessi, legislativa, informativa e di controllo. Vi sono alcuni Consigli regionali che si sono specializzati. Sul punto si v. R. Dickmann, S. Staiano, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Giuffrè, Milano, 2008 e su alcuni casi specifici E. Griglio, *Il ruolo delle Commissioni permanenti nei "nuovi" Consigli regionali*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 167-168, 2010, pp.121-133.

³² E. Griglio, *Il ruolo delle Commissioni permanenti nei "nuovi" Consigli regionali*, op. ult. cit.

³³ La riforma si è resa necessaria a seguito di due decreti legge. Il primo decreto (n. 138/2011), finalizzato a introdurre misure volte ad una riduzione dei costi dell'apparato politico regionale, ha fissato il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del presidente della giunta regionale, in relazione alla popolazione della regione, nonché il numero massimo di assessori. Successivamente è stato approvato il decreto n.174/2012 che ha integrato quanto già previsto dal precedente atto e ha altresì previsto un limite temporale entro il quale le regioni avrebbero dovuto adeguarsi, vale a dire entro il 23 dicembre 2012, ovvero, nel caso di modifiche statutarie, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. Secondo i parametri indicati nel decreto-legge n. 138/2011, le regioni con popolazione da uno fino a 2 milioni avrebbero dovuto avere un numero di consiglieri pari a 30. Pertanto la regione Marche ha subito un decremento di 12 membri, passando da 43 a 30.

Parlamento nazionale e il necessario adeguamento dei regolamenti parlamentari che è attualmente in discussione.³⁴

Proprio in riferimento al numero delle commissioni è necessario richiamare l'art. 22 del regolamento interno, il cui primo comma reca una specifica e dettagliata ripartizione delle materie sulla base delle tematiche spettanti in capo agli organi collegiali.³⁵ Proprio la prima commissione è chiamata ad occuparsi non solo degli affari istituzionali e della cultura-istruzione, ma ha altresì competenze in materia di programmazione e bilancio.

A livello di strutturazione interna, le Commissioni, composte da consiglieri³⁶ (che non possono contemporaneamente rivestire la carica di Presidente della Giunta, dell'Assemblea o di Assessore regionale), durano in carica trenta mesi e si dotano di un proprio presidente (e un vicepresidente), chiamato ad assicurare il buon andamento dei lavori attraverso la predisposizione del calendario mensile e dell'ordine del giorno delle sedute, nonché a sovrintendere l'organizzazione dei lavori e al funzionamento della Commissione, al fine di garantire il migliore svolgimento dell'attività ed il rispetto dei diritti e dei doveri dei consiglieri. Sulla base di un principio di parità di trattamento e al fine di scongiurare ipotesi estreme, la legge statutaria 27 giugno 2016, n. 5 ha esteso l'istituto della revoca anche all'organo monocratico al vertice delle commissioni, pur anche in questo caso in presenza di gravi motivi e approvato da una maggioranza non inferiore ai 4/5 dei componenti.

³⁴ Sulla riduzione del numero dei parlamentari *ex multis* L. Ciaurro, Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.3, 2020, S. Curreri, *Gli effetti della riduzione del numero dei parlamentari sull'organizzazione e sul funzionamento delle Camere*, Federalismi.it, n. 9, 2020, R. Ibrido, *La riduzione del numero dei parlamentari ed il "cantiere" delle riforme regolamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2020, E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa University press, 2020.

³⁵ Le commissioni sono così ripartite: a) Commissione I – Affari istituzionali, cultura, istruzione, programmazione e bilancio; Statuto regionale e sistema elettorale; affari generali e istituzionali; emigrazione; personale ed organizzazione della Regione; enti locali; ordinamento degli enti, agenzie, aziende e società collegate alla Regione; informazione e comunicazione; sistema informativo statistico regionale e locale; polizia amministrativa locale; sicurezza dei cittadini; beni e attività culturali; spettacolo e manifestazioni; attività ricreative e sportive; associazioni, fondazioni ed enti culturali; istruzione; scuola; diritto allo studio; politiche giovanili; programmazione economica e finanziaria; bilancio di previsione e rendiconto; tributi; partecipazioni regionali; b) Commissione II – sviluppo economico, formazione professionale e lavoro, affari europei e internazionali, settore primario: attività produttive; industria; artigianato; commercio interno ed estero; fiere e mercati; turismo e industria alberghiera; terziario; cooperazione e associazionismo economico; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale ed enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; sviluppo della montagna; tutela dei consumatori e degli utenti; formazione professionale; lavoro e occupazione; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; attuazione e partecipazione alla formazione del diritto e delle politiche europee; piani e programmi di carattere intersettoriale finanziati con risorse comunitarie; sostegno alla cultura della pace, politiche della sostenibilità e della cooperazione internazionale allo sviluppo; agricoltura, foreste e zootecnia; caccia; pesca marittima e acquacoltura; c) Commissione III – Governo del territorio, ambiente e paesaggio: programmazione e pianificazione territoriale; urbanistica e riqualificazione urbana; politiche abitative ed edilizia residenziale e scolastica; lavori pubblici e infrastrutture; viabilità e trasporti; porti e aeroporti civili; navigazione; demanio e patrimonio; ambiente e paesaggio; aree protette; difesa del suolo e della costa; risorse idriche e sistemazione idrogeologica; inquinamento; scarichi, gestione e smaltimento dei rifiuti; attività estrattive; produzione, trasporto e distribuzione dell'energia; protezione civile; d) Commissione IV - sanità e politiche sociali: organizzazione, programmazione e controllo dei servizi sanitari; igiene e veterinaria; tutela della salute, igiene e sicurezza degli alimenti; sicurezza e tutela della salute sui luoghi di lavoro; tutela degli utenti dei servizi socio-sanitari; politiche di sostegno della famiglia; assistenza e servizi sociali; immigrazione; volontariato e terzo settore; previdenza complementare e integrativa

³⁶ Ciascun consigliere (che non rivesta la carica di Presidente della Giunta, dell'Assemblea o di Assessore regionale) deve appartenere ad almeno una Commissione permanente.

Per quanto riguarda invece le attività, è possibile distinguere facendo ricorso alla tradizionale ripartizione tra funzioni legislative e non legislative.

Per quanto riguarda quelle legislative, le quattro sedi collegiali istituite possono riunirsi nella canonica sede referente per l'esame di proposte di legge, di regolamento, di atto amministrativo e di ogni altro atto sul quale devono riferire all'Assemblea; ovvero in quella consultiva per esprimere parere sulle proposte assegnate ad altre Commissioni o su altri atti o affari per i quali è comunque richiesta l'espressione di un loro parere. Sebbene a livello regolamentare sia prevista la sede deliberante per le proposte di regolamento, in realtà di fatto è tuttora inattuata, giacché le commissioni privilegiano l'esercizio della funzione referente, compreso lo svolgimento delle attività conoscitive ed istruttorie.

La sede referente è oggetto di disciplina dettagliata nel regolamento consiliare, che ne descrive le modalità e termini per l'esercizio agli artt. 86 e 87, specificando tra l'altro i compiti del relatore, la fase degli emendamenti, etc. Inoltre sono esplicitate le tempistiche entro le quali deve concludersi il procedimento d'esame, come una sorta di ghigliottina che è ben conosciuta sia dalla Camera sia dal Senato.³⁷ È previsto infatti che la Commissione debba concludere l'esame delle proposte assegnate e trasmetterne il testo entro il termine indicato nel calendario dei lavori dell'Assemblea e comunque non oltre centoventi giorni dall'assegnazione. Nel caso in cui non si rispettino le tempistiche previste e trascorsi centoventi giorni (più ulteriori sessanta giorni richiesti eventualmente dal proponente) l'atto è iscritto all'ordine del giorno della prima seduta utile dell'Assemblea.

Con riguardo invece alla funzione consultiva, le Commissioni sono chiamate a rendere due tipologie di pareri. Oltre ai tradizionali pareri facoltativi, che possono essere richiesti dalla Commissione in cui l'esame dell'atto è incardinato ovvero forniti da una Commissione che ritenga utile esprimere il proprio parere su una proposta assegnata in sede referente ad altra Commissione, vi sono anche i pareri obbligatori. Il regolamento marchigiano prevede infatti che il parere della I Commissione competente in materia di programmazione e bilancio sia obbligatorio per tutte le proposte di legge e le proposte di atto amministrativo che comportano spese o minori entrate. L'obbligatorietà di tali pareri è però svigorita giacché se non è rispettato il termine dei quindici giorni previsti (o quello indicato dal Presidente di Assemblea) la Commissione referente può comunque procedere, potendone fare tranquillamente a meno.

Obbligatorio è altresì il parere della Commissione competente per gli affari europei e internazionali sulle proposte di legge o di atto amministrativo, assegnate in sede referente ad altre Commissioni, che prevedono l'impiego di risorse europee.

Per quanto riguarda invece la sede deliberante, di solito meno diffusa, è stato già anticipato come in realtà è di fatto inutilizzata, anche se prevista a livello regolamentare.

³⁷ Tra gli strumenti idonei ad assicurare il contingentamento dei tempi per quanto riguarda i dibattiti e le discussioni vi è la ghigliottina, introdotta al Senato nel 1988. È strumento finalizzato a consentire la fissazione di una data utile entro la quale tutto ciò che fosse iscritto nel calendario potesse essere posto in votazione. Alla Camera la stessa ha trovato applicazione solo nell'ambito della sessione di bilancio. Tale strumento ha rappresentato una riforma regolamentare di notevole importanza, giacché ha configurato una sorta di corsia preferenziale per i provvedimenti legislativi di iniziativa governativa, da tempo auspicata con l'obiettivo di garantire quel *quantum* di governabilità ritenuto necessario per il corretto funzionamento del sistema. Per la XVII legislatura si ricorda la *bagarre* in aula nel corso della seduta del 29 gennaio 2014, allorché la Presidente Boldrini ha applicato la cd. "ghigliottina". Per un approfondimento, si v. V. Lippolis, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma-Bari, Laterza, Vol. 3, 2006, pp. 221-270.

A prescindere dalla sua definizione³⁸ si tratta di una approvazione in sede decentrata, perché avviene direttamente in Commissione, il cui fondamento giustificativo è ravvisabile nell'alleggerimento dei lavori del *plenum* e nella celerità dell'approvazione.

Proprio l'art 96 r.c. circoscrive la possibilità di ricorrere a questa sede alle proposte di regolamento, disponendo che il *plenum*, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, possa deliberarne a maggioranza assoluta il deferimento dell'approvazione in Commissione. Pur essendo il potere regolamentare "condiviso" tra potere esecutivo (Giunta) e Assemblea legislativa, di fatto i pochi regolamenti che promanano dal Consiglio non sono mai stati approvati in questa sede, ma in quella referente.³⁹ Ciò quindi fa desumere come, in via di prassi, il legislatore marchigiano anche se può far ricorso a un esame decentrato che ne abbrevia le tempistiche, prediliga di fatto il procedimento legislativo ordinario.

Rispetto ad altri Consigli regionali, il nuovo regolamento interno non ha innovato in tema di forme di pubblicità delle sedute, rimanendo ancorato a una tradizionale visione passata di chiusura rispetto alla conoscibilità dei dibattiti in commissione. Difatti l'art. 29 comma 1 rc dispone un generico divieto di pubblicità, dal momento che dispone che le sedute delle Commissioni non siano pubbliche. Tale divieto naturalmente si rivolge all'esterno, giacché i consiglieri non appartenenti alla Commissione possono partecipare ai lavori della stessa senza diritto di voto, ma con diritto di parola e di proposta di emendamento. Inoltre possono partecipare il Presidente e i componenti della Giunta che, se richiesti, hanno addirittura l'obbligo di presenziare, a maggior ragione se chiamati a riferire in ordine agli atti in discussione o più in generale in ordine alle questioni di competenza.

All'obbligo di partecipazione dei membri dell'Esecutivo corrisponde alle commissioni un vincolo di esaminare le eventuali proposte ed osservazioni dagli stessi avanzate.

Alle sedute delle Commissioni possono partecipare anche tutta una serie di soggetti interni all'Assemblea e alla Giunta, quali ad es. i dipendenti, ma anche tutti coloro la cui presenza è richiesta dal Presidente della Commissione, nonché eventuali esperti esterni per seguire i lavori inerenti a un oggetto determinato qualora un consigliere interessato ne faccia richiesta.⁴⁰

Delle sedute della Commissione è redatto, a cura del segretario, un processo verbale, che viene approvato dalla Commissione nella seduta successiva a quella cui si riferisce e a tal fine è distribuito ai consiglieri entro il giorno precedente alla stessa. Nonostante ciò,

³⁸ Alla Camera dei deputati si parla di sede legislativa, al Senato invece di sede deliberante. In entrambi i casi, al di fuori delle ipotesi per cui è costituzionalmente prevista la cd. "riserva di assemblea" un progetto di può essere esaminato e approvato in via definitiva direttamente dalle Commissioni. In questo caso si dice che le Commissioni operano in *sede legislativa*. Il progetto è però rimesso all'Assemblea se il Governo o un decimo dei deputati o un quinto della Commissione lo richiedono. La potestà legislativa deliberante delle Commissioni è un retaggio del regime fascista mutuata nel Parlamento italiano di epoca repubblicana e, fatta eccezione per l'ordinamento spagnolo, rimane un *unicum*. Per un approfondimento si v. N. Lupo, L. Gianniti, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2018 e A., Mannino S. Curreri, *Diritto parlamentare*, Milano, Franco Angeli, 2019.

³⁹ Nell'anno 2018 sono stati emanati complessivamente 7 regolamenti, 2 approvati dall'Assemblea legislativa e 5 approvati dalla Giunta regionale, di cui 4 con previo parere della Commissione assembleare competente. Nell'anno 2019 sono stati emanati 4 regolamenti, di cui 3 di Giunta e uno di Consiglio, mentre nell'anno 2020 sono stati emanati 8 regolamenti di cui 7 Giunta e uno di Consiglio. Cfr. La legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea - Rapporto 2021 Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione.

⁴⁰ A tal proposito si v. l'art. 29 RC.

deve rilevarsi una perdurante opacità, che si ripercuote naturalmente all'esterno giacché sul sito web del Consiglio è possibile rinvenire esclusivamente l'agenda del consiglio e gli ordini di convocazione delle sedute.

A titolo meramente esemplificativo, sarebbe stato possibile prevedere la trasmissione in diretta web delle sedute, a maggior ragione quando si svolgono le consultazioni per l'acquisizione di osservazioni e proposte dei soggetti interessati. Difatti, pur apprezzando la pubblicazione dell'ordine del giorno delle sedute con l'indicazione delle questioni trattate, ai fini di una maggiore trasparenza e per consentire un'ampia partecipazione, sarebbe stato utile fare un passo in più, proprio in ragione del delicato e cruciale ruolo svolto dalle commissioni nel raccordo tra Consiglio e soggetti consultati.

Una interessante novità degli ultimi anni, introdotta con la legge statutaria 16 gennaio 2017, n. 6, è quella che ha previsto l'istituzione del Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche, introdotto nello Statuto (artt. 21 e 34 bis) e nel Regolamento interno cui è dedicato il Capo VIII.

Si tratta di un organo chiamato a svolgere un compito assai delicato e importante, vale a dire il supporto al Consiglio regionale per l'esercizio delle funzioni di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali al fine di verificarne i risultati, anche nell'ottica del controllo della spesa; e sull'attuazione del programma di governo regionale e sull'operato della Giunta regionale.

Nello specifico, tale Comitato ha il compito di promuovere l'avvio del procedimento valutativo mediante l'introduzione nei testi di legge di specifici articoli (clausole valutative) con cui viene dato incarico ai soggetti attuatori della legge stessa di fornire dati ed informazioni in ordine agli effetti, alle realizzazioni e alle modalità applicative dell'intervento.

Essenziale funzione del Comitato è poi quella di realizzare studi (missioni valutative) volti a raccogliere ed analizzare informazioni per approfondire specifiche questioni legate all'attuazione delle leggi e agli effetti degli interventi approvati. Il Comitato esamina inoltre le relazioni di risposta alle clausole valutative (cioè i dati e le informazioni trasmesse dai soggetti attuatori della legge) al fine di verificare se l'intervento legislativo è stato applicato secondo il disegno originario, se ha prodotto gli effetti previsti, quali ne sono stati i punti di forza e di debolezza. Le risultanze delle valutazioni effettuate sono riportate in relazioni finali che contengono anche l'indicazione degli eventuali correttivi da introdurre.

Proprio in ragione di ciò, il Comitato esamina le proposte e, qualora lo ritenga opportuno, propone alla Commissione competente in sede referente l'inserimento di clausole valutative, ove mancanti, ovvero esprime parere quelle già inserite, nel rispetto del calendario dei lavori della Commissione stessa. Inoltre, il Comitato può decidere di propria iniziativa o su istanza della commissione permanente competente di realizzare studi volti a raccogliere ed analizzare informazioni, tese ad approfondire specifiche questioni legate all'attuazione delle leggi e agli effetti delle politiche regionali, avvalendosi delle strutture regionali ovvero facendo ricorso, previa autorizzazione dell'Ufficio di presidenza, a consulenze tecnico-professionali qualificate o specializzate.

Per quanto specificatamente la composizione è necessario richiamare il regolamento consiliare, giacché lo Statuto in questo caso risulta essere silente. Il regolamento dispone che vi facciano parte otto consiglieri: quattro della maggioranza e quattro delle minoranze. La scelta degli otto componenti avviene in modo da garantire, di norma, la rappresentanza di ciascuna Commissione permanente e dell'Ufficio di presidenza nonché la presenza di entrambi i generi. Non possono far parte del Comitato

il Presidente della Giunta, gli Assessori nonché i consiglieri nominati presso gli enti, agenzie, aziende dipendenti o vigilati e le società partecipate dalla Regione.

Appare dunque evidente come, a differenza delle commissioni permanenti ove è privilegiato un meccanismo proporzionale, nel caso di specie si tratti di una composizione paritaria tra le diverse componenti che potrebbe contribuire a edulcorare il fattore politico a vantaggio di una configurazione maggiormente tecnico-giuridica.

Inoltre, per la presidenza dell'organo non prevede un'attribuzione espressa a un esponente dell'opposizione, bensì che uno degli eletti tra Presidente e Vicepresidente deve in ogni caso appartenere ad un Gruppo di maggioranza ed uno ad un Gruppo delle minoranze. A tal fine, così come congegnata, l'elezione deve prevedere che nel caso in cui sia eletto Presidente del Comitato un consigliere appartenente ad un gruppo di maggioranza, l'incarico di Vicepresidente deve essere attribuito al consigliere appartenente ad un gruppo delle minoranze che ha riportato il maggior numero di voti.

1.3 I gruppi

Le dinamiche di funzionamento della rappresentanza⁴¹ marchigiana con particolare riguardo a quanto accade all'interno del Consiglio sono indubbiamente influenzate tanto dalle regole del gioco in entrata – il sistema elettorale⁴² – quanto dalle disposizioni contenute nello Statuto e nel regolamento consiliare. Proprio queste due tipologie di norme rappresentano il precipitato normativo della fase successiva al momento elettorale, il cui palcoscenico naturale è proprio l'assemblea rappresentativa essendo luogo di sintesi del pluralismo. Cionondimeno le regole per la costituzione dei gruppi, da considerarsi tradizionalmente proiezione dei partiti e soggetti necessari al concreto funzionamento dell'Assemblea, nonché motore trainante dell'attività consiliare, rappresentano anch'esse un elemento di evidente centralità nel più generale tema della rappresentanza, soprattutto per quanto riguarda la loro struttura.

In linea generale, quando si tratta della formazione dei gruppi assembleari, si fa tendenzialmente ricorso a due criteri: il primo numerico, che può divenire residuale qualora vi sia il secondo che è quello politico.

Il requisito numerico è funzionale a evitare la formazione di un numero eccessivo di gruppi, la cui moltiplicazione sarebbe in grado di inficiare il buon andamento dei lavori perché amplifica la frammentazione. Il requisito politico, invece, assicura la corrispondenza tra i gruppi e le liste presentatesi in occasione delle consultazioni elettorali, al fine di favorire la corretta esplicazione del principio di rappresentanza perché assicura una tendenziale corrispondenza con le forze politiche presenti sul territorio. Pertanto se il principio del buon andamento dei lavori si può assicurare attraverso la riduzione della frammentazione, dall'altro il principio di rappresentatività trova garanzia grazie al requisito politico e non solo numerico.

Nel complesso bilanciamento tra esigenze divergenti, vale a dire la libertà di mandato e la funzionalità dell'Assemblea, da un lato si potrebbe porre un freno alla frammentazione parlamentare – causa di dispersione della forza delle Assemblee rappresentative – e assicurare una composizione del Consiglio conforme al quadro

⁴¹ Sul concetto di rappresentanza politica e in campo politico si v. F. Lanchester, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006.

⁴² Sul sistema elettorale marchigiano si v. dapprima C. Fusaro, M. Rubechi, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005; L. Califano, G.M. Salerno (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Marche*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 39 e ss. e M. Rubechi, A. Sterpa, *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazione dei sistemi politici regionali?*, in *Federalismi.it*, 23 settembre 2020.

politico risultante dalle elezioni, valorizzando così il principio della sovranità popolare e, parimenti, il ruolo costituzionale del partito politico.

Pur ricalcando a grandi linee il contenuto delle disposizioni dei regolamenti parlamentari, a differenza di quanto avviene alla Camera e al Senato, nel Consiglio marchigiano non esiste più un numero minimo per formare un gruppo⁴³. Difatti lo Statuto rinvia al Regolamento interno, il quale cerca di bilanciare entrambi i requisiti. È previsto che, stante la necessità che ogni consigliere appartenga necessariamente a un Gruppo assembleare, all'inizio della legislatura i Consiglieri possano costituire un gruppo qualunque sia il loro numero. È ovvio che una disposizione così come congegnata favorisce la creazione di monadi, o meglio di "monogruppi".

Vi è però una differenza di non poco conto per quanto riguarda invece i gruppi istituiti in corso di legislatura, dal momento che il regolamento dispone criteri numerici diversi: è infatti consentita la costituzione in presenza di un numero minimo di due consiglieri pur nelle condizioni previste per i gruppi costituiti all'inizio, ovvero in presenza di un numero minimo di due consiglieri e a condizione che esso risulti rappresentativo di Gruppi costituiti, in data successiva alle elezioni regionali, in uno dei due rami del Parlamento; o ancora in presenza di un numero minimo di tre consiglieri e a condizione che esso risulti rappresentativo di una formazione politica costituitasi su base regionale in data successiva alle elezioni. Appare dunque evidente una differenza sostanziale in termini numerici e che nella prassi consente l'esistenza di vere e proprie monadi, laddove esse si costituiscano all'inizio. Pertanto, nonostante i tentativi di razionalizzazione tentati con la legge elettorale per evitare una eccessiva frammentazione, quello che nella prassi accade è la scomposizione della rappresentanza in molteplici elementi. Attualmente, nel corso della IX legislatura sono stati costituiti 8 gruppi consiliari, di cui ben tre composti da un solo consigliere.⁴⁴

In questi termini, è evidente come sia più facile creare monogruppi nella fase di avvio della legislatura, mentre diventa più complesso farlo in corso, proprio in ragione della correlazione con i criteri appena ricordati che evitano una eccessiva moltiplicazione nella seconda fase.

Un intervento di razionalizzazione così come previsto inerisce alla necessità di ricercare un punto di equilibrio nelle diverse necessità da contemperare: da un lato quella delle formazioni partitiche di trovare adeguata rappresentanza in Assemblea, dall'altro

⁴³ In realtà, fino al 2013, l'allora articolo 16 del regolamento disponeva una modalità e tre deroghe diverse per la costituzione di un gruppo così delineate: a) un minimo di tre consiglieri e dunque requisito solamente numerico), b) un singolo che avesse partecipato autonomamente alle elezioni regionali (requisito politico), c) un numero di consiglieri inferiore a tre se vi fosse stata un corrispondente gruppo parlamentare a livello regionale, d) un numero di consiglieri inferiore a tre se eletti nelle liste regionali del presidente e del candidato miglior perdente.

⁴⁴ Fratelli d'Italia, Lega Marche e Partito democratico sono composti da 8 membri, Fratelli d'Italia e Movimento 5 stelle da due membri, mentre i gruppi Civici Marche, Popolari Marche-UdC e Rinasci Marche sono composti da un solo membro. Nella X legislatura (2015-2020) invece sono stati istituiti 10 gruppi e il gruppo misto: Partito Democratico con 13 membri, Lega con 3 membri, Italia Viva, Uniti per le Marche, Forza Italia, Movimento 5 stelle e il Misto tutti con rispettivamente 2 membri, Popolari per le Marche - Unione di Centro, Fratelli d'Italia - Alleanza Nazionale e Area Popolare - Marche 2020 con 1 membro.

A tal proposito, è utile fare un richiamo di quanto avviene alla Camera e al Senato: se nel primo caso, nel corso della XVIII legislatura sono stati istituiti in tutto 8 gruppi più il Gruppo misto che a sua volta ha 8 componenti al suo interno, al Senato vi sono 7 gruppi più il misto, al cui interno vi sono 7 componenti.

evitare che una disciplina a maglie larghe possa fungere da incentivo alla frammentazione.⁴⁵

Vi è da dire che la presenza di gruppi molto piccoli, se non addirittura formati da una sola persona, è in grado di favorire l'instabilità all'interno del Consiglio e determinano effetti negativi in termini di funzionalità.⁴⁶ Peraltro, la possibilità di creare tali formazioni si scontra con la loro natura stessa che è frutto dell'associazionismo politico dei processi di intermediazione. Pur comprendendo le ragioni che spesso portano alla dissociazione di taluni membri dal gruppo originario per crearne di nuovi o ancora la consistenza numerica minore delle assemblee regionali, ciò però non giustifica la possibilità di creare gruppi nuovi totalmente sganciati da quello che accade nella realtà politica. Anche perché è doveroso considerare che le disposizioni sul finanziamento e i vantaggi connessi alle dotazioni (personale, servizi e risorse) potrebbero incentivare ancora di più la creazione in corso di legislatura, e perciò la loro proliferazione.

Questo naturalmente ingenera ripercussioni sul corretto funzionamento dell'Assemblea nonché sul buon andamento dei lavori perché altera il principio di proporzionalità, utilizzato soprattutto per la composizione delle commissioni permanenti e degli altri organi^{47 48}, finanche a incidere sulla programmazione lavori.

⁴⁵ Sul punto si v. le osservazioni di F. Fabrizzi, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2015

⁴⁶ Sul punto A. Ciancio, *Profili di organizzazione dei Consigli regionali: i gruppi regionali*, in E. Gianfrancesco, N. Lupo, V. Lippolis (a cura di), *Nuove regole per i consigli regionali*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 59 e ss. L'Autrice definisce l'esistenza di tali formazioni unicellulari una *significativa* se non *unica differenza sostanziale che da sempre si riscontra* tra il livello nazionale e quello regionale.

⁴⁷ A tal proposito A. Ciancio, *Profili di organizzazione dei Consigli regionali: i gruppi regionali*, op. ult. cit. e più recentemente P. Milazzo, *La qualità della normazione nei regolamenti parlamentari e dei consigli regionali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007, La qualità della regolazione*, Torino, Giappichelli, 2009.

⁴⁸ Giova qui ricordare l'ampia riforma del Regolamento del Senato approvata nel 2017. I temi affrontati sono stati diversi e pur caratterizzati da eterogeneità, hanno visto il coinvolgimento diretto di un numero vasto di disposizioni, giacché all'esito dell'approvazione risultano modificate 59 disposizioni rispetto alle 167 che compongono il Regolamento. La riforma si è incentrata su alcuni particolari questioni tematiche, che vedono tra i principali imputati i gruppi parlamentari. La riforma ha tentato di realizzare un bilanciamento tra diritti egualmente meritevoli di tutela: da un lato il principio di libertà di mandato ex art. 67 Cost. di cui sono titolari i parlamentari; dall'altro quelli di una corrispondenza tra il voto espresso dal Corpo elettorale nel momento delle elezioni e la rappresentanza che ne deriva in Assemblea (artt. 1 e 49 Cost.) e il corretto funzionamento dell'Istituzione chiamata a esercitare le proprie funzioni legislative, di indirizzo, di controllo e in particolare i procedimenti fiduciari. (artt. 70, 72, 82, etc. Cost.). Più sinteticamente un bilanciamento ed un riallineamento tra il diritto elettorale e il diritto parlamentare, i cui riflessi coinvolgono ovviamente tanto la forma di Stato (in ordine alla rappresentanza politica e parlamentare) quanto la forma di governo (in ordine alla stabilità dei Governi). Salvo il requisito numerico minimo per la costituzione di un Gruppo, è introdotta una novità di particolare rilievo, auspicata sia in sede politica sia in sede accademica. Il Gruppo parlamentare deve necessariamente rappresentare un partito o movimento politico, anche nel caso in cui rappresenti l'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno e che ha ottenuto l'elezione di Senatori. Ovviamente è normato anche il caso in cui partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni liste congiunte di candidati con il medesimo contrassegno. Con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. Rimasta invalsa la regola per cui i Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere a un Gruppo entrano a far parte del Gruppo misto (e fatta eccezione per i Senatori appartenenti alle minoranze linguistiche riconosciute

Proprio rispetto a quest'ultimo punto, è doveroso rilevare come la partecipazione di un consigliere a più di una commissione comporta che tali organi non possano riunirsi contemporaneamente, giacché sarebbe impossibile per lo stesso consigliere partecipare alle riunioni se convocate nello stesso momento.⁴⁹ Difatti, il regolamento prevede che all'inizio di ogni legislatura le commissioni stabiliscano le giornate ordinarie di calendario in cui tenere le proprie sedute, proprio per evitare la sovrapposizione con le riunioni delle altre Commissioni (art. 26 co. 3).

Un'ultima notazione nell'ottica del riassetto verso un bipolarismo – che comunque ha rivelato l'attitudine centrifuga e rissosa delle forze politiche – riguarda l'importanza di aver definito alcune regole per l'individuazione dei gruppi di maggioranza e di opposizione, nell'alveo di un più generale tentativo di configurare lo statuto dell'opposizione. Il regolamento interno infatti impone sin dall'avvio della legislatura un obbligo di dichiarazione ai consiglieri che aderiscono a Gruppi assembleari o a componenti politiche del Gruppo misto, di modo che sia chiaro quali sostengono il programma di governo e l'Esecutivo regionale e quali invece si oppongono. Naturalmente, in linea con una libertà di mandato, i Consiglieri sono liberi di modificare tanto la propria adesione al Gruppo, quanto di effettuare un vero e proprio cambio di casacca radicale, passando da schieramenti pro maggioranza ovvero schierati tra le fila delle minoranze. L'unica precisazione è quella per cui, qualora questo avvenga, il rispettivo Presidente deve darne immediata comunicazione al Presidente dell'Assemblea.

dalla legge ovvero per quelli eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze, o ancora per quei Senatori eletti nelle Regioni di cui all'art. 116 co. 1 Cost. il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche che possono costituire un Gruppo composto da almeno cinque iscritti) con queste modifiche, il Legislatore regolamentare, nell'introdurre l'obbligo di corrispondenza tra i gruppi e le liste presentatesi in occasione delle consultazioni elettorali, ha inteso favorire la riduzione della frammentazione e del transfughismo che ha caratterizzato per lungo tempo i Gruppi Parlamentari. Se si tengono in debita considerazione le altre modifiche apportate, la disciplina così come configurata – e che ha introdotto oltre a uno specifico requisito numerico anche uno di tipo politico –, pur se da tempo auspicata, sembrerebbe essere particolarmente rigida e potrebbe essere potenzialmente in grado di generare un numero di deroghe particolarmente alto, di cui al momento non è possibile determinarne a priori l'ampiezza. Un'ingessatura troppo stringente e che tra l'altro non sembra essere perfettamente in connessione con la formula elettorale prescelta. Non è detto che porti a risultati sperati. M. Podetta, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine Legislatura*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2017; A. Carboni, M. Magalotti, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 3 gennaio 2018; S. Curreri, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2017.

La rigida modifica al regolamento del Senato ha incontrato sin da subito alcune deroghe: in occasione dei disaccordi interni al Partito democratico, il 18 settembre 2019 è stata formalizzata la nascita di Italia viva, su impulso del ex Presidente del Consiglio ed ex segretario del Partito Democratico Matteo Renzi. Nei giorni successivi viene dapprima istituito il rispettivo gruppo parlamentare alla Camera dei deputati, mentre al Senato la costituzione del nuovo gruppo è stata possibile grazie all'avallo e alla partecipazione Riccardo Nencini del Partito Socialista. Sul punto sia consentito il rinvio a M. Mandato, G. Stegher, *Dal governo giallo-verde al governo giallo-rosso: combinazioni cromatiche delle coalizioni di governo nel perdurante quadro politico frammentato*, in *Nomos* 3-2019.

⁴⁹ Attualmente vi sono 3 consiglieri che sono contemporaneamente membri di due commissioni: Nicola Baiocchi e Carlo Ciccio di Fratelli d'Italia che sono membri della I e della IV commissione; Fabrizio Cesetti del Partito democratico che è membro della I e della II commissione, mentre Giacomo Rossi di Civici Marche (peraltro unico membro) che siede nella II e nella III commissione.

Queste (seppur) brevi considerazioni in tema dei gruppi consentono di riflettere “a caldo” sull’attualità⁵⁰: è notizia di questi giorni che sono state finalmente presentate le proposte di riforma del regolamento parlamentare della Camera e del Senato. In ragione di un parlamento “a ranghi ridotti” – a seguito della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei componenti approvata dal referendum confermativo di settembre 2020 – si rende quanto più necessario intervenire sulle regole per consentire la funzionalità di entrambe le camere. La scelta sembra quella di operare non una riforma integrale, bensì chirurgica, intervenendo su specifiche materie, tra cui quella delle commissioni e dei gruppi parlamentari. Verosimilmente, oltre a una riduzione del numero delle commissioni e dei rispettivi membri, il Comitato ristretto si sta concentrando sulle regole di costituzione scioglimento dei gruppi parlamentari. Nello specifico, l’obiettivo è quello di prevedere norme anti-frammentazione e anti-transfughismo.

Il primo aspetto degno di considerazione è quello numerico, giacché sia la proposta della Camera sia quella del Senato prevedono una riduzione fisiologica e proporzionale dei rispettivi quorum minimi per la costituzione di un gruppo parlamentare: se alla Camera si passa dagli attuali 20 membri a 14, al Senato invece si scende dagli attuali dieci a sette membri.

In ordine ai requisiti per la costituzione dei gruppi parlamentari all’inizio della legislatura, in linea con il quadro attualmente vigente, permarrrebbe una differenza sostanziale tra i due rami del Parlamento, giacché se alla Camera continuerebbe a essere applicato il solo requisito numerico, al Senato, invece, sarebbero applicati sia il requisito numerico sia quello politico.

Per quanto riguarda invece i gruppi sorti in corso di legislatura, la loro costituzione è ammissibile, ma condizionata da criteri numerici e politici, perché si deve trattare di formazioni politiche di significativa rilevanza, nate per fusione o scissione da formazioni precedenti “che rappresentino, in forza di elementi certi ed inequivoci, un partito o un movimento politico organizzato nel Paese anche formatosi successivamente alle elezioni” (art. 14.2). Sarebbe altresì ammissibile la costituzione di gruppi in deroga al requisito numerico autorizzati dall’Ufficio di Presidenza, ma entro il primo anno di legislatura, se gli stessi rappresentano “un partito o movimento politico che abbia presentato alle ultime elezioni della Camera dei deputati, con il medesimo contrassegno, in almeno venti circoscrizioni, proprie liste di candidati ed abbia avuto accesso alla assegnazione dei seggi. In caso di liste presentate unitariamente da più partiti, può essere autorizzata la costituzione o la permanenza di un solo Gruppo rappresentativo della formazione politica complessiva identificata nella lista” (art. 14.2-bis).

La possibilità di costituire nuovi gruppi parlamentari in corso di legislatura sarebbe possibile anche al Senato, purché i nuovi gruppi rispettino tanto il requisito numerico (almeno dieci componenti), quanto quello politico (“rappresentino un partito o un movimento politico che nella legislatura abbia presentato alle elezioni politiche, regionali o del Parlamento europeo propri candidati conseguendo l’elezione di propri rappresentanti”).

Prima di avviarcì alle conclusioni, ulteriori due elementi vogliono essere qui ricordati: oltre alla possibilità di costituire componenti politiche all’interno del gruppo

⁵⁰ A tal proposito si v. il tempestivo commento di S. Curreri, *Gruppi politici e “anti-transfughismo”: nuove regole e spunti critici*, in *La Costituzione.info*, 22 febbraio 2022, consultabile qui <http://www.lacostituzione.info/index.php/2022/02/22/gruppi-politici-e-anti-trasfughismo-nuove-regole-e-spunti-critici/>

misto sia alla Camera (già possibile) sia al Senato (che formalizzerebbe perciò un parere della Giunta per il regolamento), si vorrebbero introdurre alcune clausole anti-transfughismo. Con l'obiettivo di disincentivare i cambi di casacca, le proposte di riforma del regolamento di Camera e Senato optano per alcuni meccanismi, di cui alcuni "punitivi" (come quello della decadenza o della riduzione delle risorse in dotazione), mentre altri più neutrali (come quello del Senato ove si ipotizza di inserire la riserva del "*senatore non iscritto*").

Brevi riflessioni conclusive

Il percorso di analisi ricostruttiva finora svolto, anche se limitato a taluni specifici aspetti, restituisce una immagine chiara: il regolamento consiliare marchigiano, così come rivisto nel 2018 anche a seguito delle novità introdotte a livello statutario, presenta profili di un certo rilievo.

Vi è da osservare che, inizialmente, la regione Marche ha mostrato un certo grado di lentezza nel tentativo di recepire le modifiche approntate a livello costituzionale, cercando di distanziarsi e, al tempo stesso, di ibridare il modello della "transizione", a maggior ragione dopo la celebre sentenza della Corte cost. n. 304 del 2002. Volenti o nolenti, questo tentativo non è riuscito, comportando un vero e proprio stallo nel progetto di riforma, che si è perciò arenato.

Difatti, dopo la delibera statutaria della regione Marche con cui la stessa aveva previsto una disciplina transitoria che derogava quella introdotta dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 – per cui il Presidente, in caso di morte o impedimento permanente, sarebbe stato sostituito dal Vice-presidente –, è intervenuta la Corte costituzionale che ha condizionato l'approvazione dei nuovi statuti regionali. Con la pronuncia del 2002, infatti, la Corte ha chiarito la necessità di un puntuale rispetto del Testo costituzionale «... poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni (...) ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito».⁵¹

Stante questa situazione, di *motu proprio* o per recepire le novità introdotte a partire dal 2005 (e negli anni successivi) con il nuovo Statuto e le modifiche ad esso apportate, il Consiglio ha cercato di dotarsi di strumenti nuovi e al tempo stesso di incrementare e ottimizzare quelli già previsti, anche tenendo in considerazione il sistema elettorale che ha favorito l'assetto coalizionale.⁵²

Non è questa la sede per ripercorrere puntualmente le riforme intraprese e, rispetto ai fini del presente lavoro, è sufficiente ricordare che si è determinato in tutte le regioni un progressivo ridimensionamento del ruolo dell'Assemblea rappresentativa.

In tale prospettiva, il Consiglio marchigiano ha inaugurato un graduale processo di adattamento per recepire talune innovazioni istituzionali, rispetto alle quali proprio il regolamento rappresenta la cartina tornasole.

⁵¹ Sent. n. 304/2005, Cons. in diritto n. 5.

⁵² Dopo la riforma del Titolo V e le correlate revisioni statutarie, in tutte le regioni si è passati da una forma di governo parlamentare a tendenza assembleare a una neo parlamentare – con effetti riconducibili al modello iper-presidenziale – in assenza di opportune innovazioni a livello di Statuto e regolamento interno. Ad ogni modo, il sistema è stato influenzato anche dalla legge elettorale di tipo proporzionale – ove l'80 per cento dei seggi è assegnato su base circoscrizionale (che corrispondono alle province) e il 20 per cento è assegnato alla coalizione di liste collegata al Presidente – che ha incentivato la coalizzazione delle forze politiche.

Nonostante i buoni propositi, persistono alcune criticità, di cui la più importante è tuttora la mancanza dello sviluppo dello schema maggioranza-opposizione, pur nella previsione di alcuni strumenti che hanno delineato un embrionale statuto dell'opposizione.

Il nodo irrisolto più grave naturalmente resta quello di non aver pienamente recepito a livello regolamentare la modifica della forma di governo in senso maggioritario. A tal fine, sarebbe parso utile, nell'alveo di una riforma dell'architettura istituzionale basata sulle fondamenta dell'elezione diretta del Presidente della Giunta e del principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, valorizzare il *continuum* maggioranza-Giunta-Presidente, nonché naturalmente il ruolo dell'opposizione. Questo per liberare il Consiglio dal ruolo di organo meramente ratificatore di decisioni prese altrove, cui è stato relegato negli ultimi anni, bilanciando così il potere del Presidente eletto direttamente e quello della Giunta.

In questo modo si è scelto di non sviluppare a pieno a livello regolamentare strumenti e istituti che avrebbero potuto delineare un ruolo del Consiglio maggiormente incisivo nella codeterminazione dell'indirizzo politico subnazionale, riconoscendogli il ruolo di co-protagonista nel processo decisionale, in un'ottica di integrazione e non di contrasto.

Quello che si è tentato in questa sede di analizzare sono le novità introdotte in tema di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea elettiva a partire dal ruolo del Presidente, delle Commissioni e dei gruppi per arrivare alla programmazione lavori, tutti settori in cui sarebbe possibile intervenire ulteriormente, anche attraverso un percorso di maggiore sperimentazione.

Nel riprendere infatti la considerazione del *rapporto circolare*⁵³ sussistente tra regolamenti consiliari e regolamenti parlamentari, l'attualità contingente potrebbe rappresentare una concreta occasione: è noto infatti come le Giunte per il regolamento di Camera e Senato siano attualmente al lavoro per aggiornare *sic et simpliciter* – si badi, non riformare integralmente – i testi regolamentari alle novità introdotte dalla riforma sulla riduzione del numero dei parlamentari. In questa prospettiva, sarebbe possibile ipotizzare di prendere ciò che di utile – formulazioni normative, istituti, esperienze *et similia* – è stato tentato a livello consiliare per innovare a livello nazionale, pur sempre con i dovuti accorgimenti, nell'ottica di una reciproca contaminazione. Difatti, essendo oramai acclarata la non marginalità della fonte regolamentare delle Assemblee rispetto alla forma di governo, possono essere tenute in considerazione come snodo attuativo-integrativo rispetto a quanto delineato a livello costituzionale, statutario e a quanto affermatosi in via di prassi, soprattutto per quanto riguarda non solo i rapporti inter-organici, ma altresì per quanto riguarda i rapporti di forza tra maggioranza e opposizione. Il traguardo potrebbe essere quello di attuare opere di efficientamento, al fine di assicurare nuovamente l'efficacia delle decisioni, la capacità di governare in tempi certi e la celere adozione di provvedimenti in grado di far fronte alle sfide della contemporaneità, soprattutto se si tengono in considerazione le sfide del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Ciò per scongiurare “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

⁵³ Si v. S. Curreti, op. ult. cit.

procedimenti decisionali”⁵⁴ nell’alveo dei rapporti reticolari che il Consiglio regionale (*rectius* i Consigli) ha instaurato tanto a livello locale quanto a livello sovranazionale.

In proposito, il 29 aprile 2021 il Governo nazionale ha presentato il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, che ha tra le proprie principali missioni quella di superare le diseguglianze tra le Regioni da realizzare mediante riforme e investimenti previsti dal Piano stesso.

Posto che attraverso la sfida del PNRR l’Italia dovrebbe riuscire a fare in un lasso temporale molto breve tutto quello che non è riuscita a fare in passato, organi centrali e periferici saranno impegnati, fino al 2026, in un programma molto ambizioso di riforma e di ammodernamento del dell’ordinamento. È al tempo stesso una occasione e una sfida, che potrebbe essere utile al riequilibrio dei rapporti tra poteri. Difatti, sul piano decisionale, la gestione del PNRR influisce su molteplici aspetti, primo tra tutti sulla forma di governo e sul circuito dell’indirizzo politico⁵⁵. Se da un lato il Governo sarà chiamato a svolgere un ruolo determinante nell’attuazione dei contenuti e delle politiche – rendendo ancor più necessario il ligo rispetto della programmazione per evitare il classico ricorso a strumenti emergenziali anche a livello normativo cui siamo eccessivamente avvezzi –, dall’altro il Parlamento, che ha contribuito a delineare le linee generali, sarà chiamato invece a un’azione di controllo e di valutazione dell’attività del Governo.

Ciò non toglie che un importante contributo deriverà anche dal coinvolgimento delle entità regionali. Queste ultime saranno infatti coinvolte, in base alle rispettive competenze, nella programmazione degli interventi e saranno chiamate ad assumere il ruolo di soggetti attuatori dei progetti per la realizzazione operativa e il raggiungimento degli obiettivi predeterminati, gestendo anche direttamente risorse e finanziamenti europei. In ragione di ciò e con specifico riguardo alle attività di assistenza tecnica e supporto operativo all’attuazione dei progetti PNRR e del Piano nazionale complementare (PNC), sono state previste una serie di azioni a beneficio delle amministrazioni centrali e territoriali che però dovranno rispettare rigide tempistiche.⁵⁶

In questa prospettiva e tenuto conto delle condizionalità e delle tempistiche per il progressivo ottenimento delle risorse, si rende ancora più necessario un ruolo attivo dei

⁵⁴ M. Rubechi, *Le regole del gioco. Forma di governo e sistema elettorale regionale*, in Forum di quaderni costituzionali, 16 novembre 2009, cit. p. 22, consultabile qui https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0150_rubechi.pdf

⁵⁵ Si v. N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in Federalismi.it, n. 1, 2022 e A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all’indirizzo politico «normativo»*, in Federalismi.it, n. 18, 2021.

⁵⁶ Sul coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione del PNRR si veda M. Trapani, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra Pnrr e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, Rivista AIC, n. 4, 2021. È utile evidenziare che, nell’alveo del meccanismo di gestione e attuazione del PNRR, è stato di recente inserito il “Nucleo PNRR Stato-Regioni”. L’istituzione è stata prevista dall’art. 33 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233. Si v. altresì L. Bianchi e B. Caravita, *Il PNRR alla prova del Sud*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, A. Poggi, *Il PNRR come possibile collante dell’unità repubblicana? (Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in Le Regioni, 2021, n. 1-2 e S. Staiano, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in Federalismi.it, n. 14, 2021.

Giuliaserena Stegher, *Alcune riflessioni sul regolamento consiliare marchigiano a pochi anni dalla sua riforma*

Consigli regionali, corroborati da regole interne efficaci ed efficienti a garantire un celere procedimento decisionale.⁵⁷

⁵⁷ Per alcune riflessioni sul PNRR e procedimento legislativo si v. L. Bartolucci, *Il procedimento legislativo italiano alla prova del PNRR*, Policy Brief n. 47/2021, consultabile qui https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2047_21.pdf; mentre per un approfondimento sulla governance del PNRR e la qualità della normazione M. Rubechi, *PNRR: le nuove sfide per migliorare la qualità della regolazione*, in Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche, 72(3-4), 2022, pp. 127-142. Più in generale, su alcuni aspetti relativi alle implicazioni economiche e sui temi dell'amministrazione e della giustizia nell'alveo del PNRR si v. i contributi pubblicati in Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche, 72(3-4), 2022.

Cultura giuridica e diritto vivente

Direttivo

Direzione scientifica

Direttore: Giuseppe Giliberti (Università di Urbino)

Co-direttori: Luigi Mari (Università di Urbino), Lucio Monaco (Università di Urbino), Paolo Morozzo Della Rocca (Università di Urbino).

Direttore responsabile

Valerio Varesi (La Repubblica)

Consiglio scientifico

Luigi Alfieri (Università di Urbino), Jean Andreau (ÉHÉSS), Franco Angeloni (Università di Urbino), Antonio Blanc Altemir (Università di Lleida), Alessandro Bondi (Università di Urbino), Licia Califano (Università di Urbino), Maria Aránzazu Calzada González (Università di Alicante), Piera Campanella (Università di Urbino), Antonio Cantaro (Università di Urbino), Donato Carusi (Università di Genova), Francesco Paolo Casavola (Presidente Emerito della Corte Costituzionale), Alberto Clini (Università di Urbino), Maria Grazia Coppetta (Università di Urbino), Lucio De Giovanni (Università di Napoli, Federico II), Laura Di Bona (Università di Urbino), Alberto Fabbri (Università di Urbino), Carla Faralli (Università di Bologna), Fatima Farina (Università di Urbino), Lorenzo Gaeta (Università di Siena), Vincenzo Ferrari (Università di Milano), Paolo Ferretti (Università di Trieste), Andrea Giussani (Università di Urbino), Matteo Gnes (Università di Urbino), Peter Gröschler (Università di Magonza), Guido Guidi (Università di Urbino), Chiara Lazzari (Università di Urbino), Giovanni Luchetti (Università di Bologna), Guido Maggioni (Università di Urbino), Manuela Mantovani (Università di Padova), Valerio Marotta (Università di Pavia), Realino Marra (Università di Genova), Luca Nogler (Università di Trento), Paolo Pascucci (Università di Urbino), Susi Pelotti (Università di Bologna), Aldo Petrucci (Università di Pisa), Paolo Polidori (Università di Urbino), Elisabetta Righini (Università di Urbino), Orlando Roselli (Università di Firenze), Eduardo Roza Acuña (Università di Urbino), Massimo Rubechi (Università di Urbino), Gianni Santucci (Università di Trento), Desirée Teobaldelli (Università di Urbino), Patrick Vlacic (Università di Lubiana), Umberto Vincenti (Università di Padova).

Coordinamento editoriale

Marina Frunzio (Università di Urbino), M. Paola Mittica (Università di Urbino)

redazioneculturagiuridica@uniurb.it

Redazione

Luciano Angelini (Università di Urbino), Chiara Gabrielli (Università di Urbino)

Collaborano con *Cultura giuridica e diritto vivente*

Giovanni Adezati, Athanasia Andriopoulou, Cecilia Ascani, Chiara Battaglini, Alice Biagiotti, Chiara Bigotti, Roberta Bonini, Darjn Costa, Marica De Angelis, Giacomo De Cristofaro, Elisa De Mattia, Federico Losurdo, Matteo Marchini, Marilisa Mazza, Maria Morello, Natalia Paci, Valeria Pierfelici, Ilaria Pretelli, Giulia Renzi, Edoardo A. Rossi, Francesca Stradini.

Referee esterni

Stefano Barbati, Andrea Bonomi, Nerina Boschiero, Antonio Cavaliere, Donato Antonio Centola, Maria Vita De Giorgi, Valentina Fiorillo, Gabriele Fornasari, Biagio Giliberti, Paolo Heritier, Orazio Licandro, Angela Lupone, Alessandra Magliaro, Arrigo Manfredini, Felice Mercogliano, Massimo Miglietta, Vania Patanè, Stefano Polidori, Alvisè Schiavon, Chiara Scivoletto, Laura Scomparin, Susanna Screpanti, Matteo Timiani, Giovanni Battista Varnier.

Cultura giuridica e diritto vivente - Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR ai fini dell'ASN - è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**



Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).
