



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO



Eupolislombardia

Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia
per attività di ricerca 2015-2016

IL RUOLO DEL CONSIGLIO REGIONALE TRA PRASSI E NUOVA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE

RAPPORTO FINALE DI RICERCA

JUAN JOSÉ ALLEVI

APRILE 2016

Programma Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2015-2016

Il progetto di ricerca “Il ruolo del Consiglio regionale tra prassi e nuova riforma della Costituzione” è stato realizzato nell’ambito del programma di Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2015-2016 (Convenzione tra il Consiglio regionale della Lombardia ed Éupolis Lombardia per l’assegnazione di borse di studio promosse dal Consiglio regionale ai sensi dell’art. 6 della l.r. 16/2013).

Borsa nr. 1
Area Istituzionale
Ambito “Assistenza legislativa”

Borsista Juan José Allevi

Referente Consiglio regionale Enrico Gasparini

Tutor scientifico Éupolis Lombardia Sabrina Bandera

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione
via Taramelli 12/F - Milano
www.eupolislombardia.it

Contatti: sabrina.bandera@eupolislombardia.it

Indice

Introduzione	7
Parte I – Quadro delle autonomie regionali	11
1. La riforma delle autonomie regionali (1999-2001)	13
1.1. La legge costituzionale n. 1 del 1999	14
1.2. La legge costituzionale n. 3 del 2001	18
- L'equiordinazione tra lo Stato e gli Enti territoriali	18
- Il riparto delle competenze legislative	19
- La potestà regolamentare	20
- Le funzioni amministrative	20
- Il regionalismo asimmetrico	21
- La finanza regionale	22
- La fine del ruolo tutorio dello Stato	24
- I poteri sostitutivi	24
2. Attuazione e applicazione della riforma	25
2.1. L'assenza di un'organica disciplina di attuazione	25
- L'attuazione di cui alla legge n. 131 del 2003	25
- La Commissione parlamentare per le questioni regionali in composizione integrata	26
- La Carta delle autonomie locali	28
2.2. Il ruolo determinante della giurisprudenza costituzionale (e le sue fasi)	28
2.3. L'autonomia finanziaria come snodo cruciale: il federalismo fiscale e la sua (in)attuazione	32
2.4. L'accesso delle Regioni ordinarie alla differenziazione: esperienze interrotte e vicenda lombarda	34
3. Il caso lombardo	37
3.1. La forma di governo della Regione, con particolare riferimento ai rapporti tra Consiglio e Giunta	37
3.2. Raccordi con lo Stato e contenzioso costituzionale	40
4. La crisi del regionalismo italiano	45
4.1. La risposta (neo)centralista all'emergenza economica	45

4.2. Le difficoltà delle Regioni italiane: tra delegittimazione politica e compressione degli spazi di autonomia	49
Parte II – Il percorso delle riforme istituzionali	53
5. Il testo di legge costituzionale Renzi-Boschi: <i>iter</i> e presentazione dei contenuti	55
5.1. La logica “compensativa” della riforma	57
5.2. Il Senato come organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali	58
- Composizione: chi saranno i nuovi Senatori	59
- Elezione: come verranno scelti i nuovi Senatori	64
- Durata: quanto permarranno in carica i nuovi Senatori	67
- Indennità: chi pagherà i nuovi Senatori	68
- La natura della rappresentanza espressa dal Senato	69
- Struttura: come si organizzeranno i nuovi Senatori	73
- Il modello transitorio: il primo Senato nuovo	75
5.3. Le funzioni legislative del Senato	77
- Il procedimento legislativo bicamerale paritario e necessario	77
- Il procedimento legislativo bicamerale non paritario ed eventuale	79
- La risoluzione degli eventuali conflitti	80
- La richiesta di esame	81
- La revisione costituzionale	82
5.4. Le funzioni non legislative del Senato	82
- L’assenza del vincolo fiduciario	82
- Le funzioni di raccordo	84
- Le funzioni di verifica e di tipo valutativo	85
- Il ruolo del Senato per l’elezione del Presidente della Repubblica	86
- L’elezione dei membri della Corte costituzionale: i “Giudici regionali”	88
5.5. La nuova revisione del Titolo V della parte II della Costituzione	89
- Il rinnovato riparto delle competenze legislative	89
- La clausola di cui al nuovo art. 117, comma 4	95
- La ripresa, teorica, del regionalismo differenziato con elementi di premialità	98
- Norme per la transizione	102
- Le novità in materia di potestà regolamentare	103
- Gli interventi in materia di Enti locali (esistenti e possibili)	103
- Gli interventi in materia di autonomia finanziaria	106
- Il potere sostitutivo del Governo e le conseguenze del dissesto	108
- Gli interventi diretti sul Consiglio regionale	110
5.6. L’entrata in vigore della riforma e la sua applicabilità	113

6.	Alcuni spunti derivanti dalla comparazione tra ordinamenti costituzionali	115
6.1.	Il <i>Bundesrat</i> tedesco: un modello spesso frainteso	115
-	Composizione e funzionamento	116
6.2.	Il <i>Bundesrat</i> austriaco: un modello meno noto ma più pertinente	118
-	Composizione e funzionamento	119
-	Lezioni per l'Italia	120
Parte III – La posizione delle Regioni e del Consiglio regionale lombardo nel dibattito sulle riforme		123
7.	I punti di vista del “fronte” regionale	125
7.1.	Le proposte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome	125
7.2.	Le proposte della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome	127
8.	Le posizioni espresse dal Consiglio regionale della Lombardia	131
8.1.	L'ordine del giorno 223 del 12 febbraio 2014	132
8.2.	L'ordine del giorno 226 del 25 febbraio 2014	133
8.3.	L'ordine del giorno 336 del 16 aprile 2014	135
8.4.	L'ordine del giorno 25693 del 6 ottobre 2015	136
8.5.	L'ordine del giorno 25815 del 19 gennaio 2016	136
9.	Il percorso complementare e/o alternativo del referendum consultivo per “l'autonomia lombarda”	139
-	L'iniziativa lombarda	139
-	I possibili scenari	141
Parte IV – Possibili scenari istituzionali per il Consiglio regionale lombardo		147
10.	Scenari relativi al rapporto con il Senato	149
10.1.	Il collegamento tra Consigli regionali e Senato	149
10.2.	La legislazione elettorale	154
10.3.	Aspetti organizzativi	154
11.	Scenari relativi al rapporto con la Giunta regionale	157
Considerazioni di sintesi e prospettive		161
Bibliografia		165

Allegati

1. Indagine qualitativa – Persone intervistate	179
2. Indagine qualitativa – Traccia delle interviste	180

INTRODUZIONE

Il progetto di ricerca, realizzato nell'ambito del programma di Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2015-2016, si è proposto di esaminare l'impatto del testo di legge costituzionale intitolato "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione"¹, sul ruolo, le attività e le competenze dei Consigli regionali, con particolare riferimento a quello lombardo. Si è, pertanto, realizzata una prima prefigurazione di quelli che potrebbero essere i futuri **scenari istituzionali** in cui si troverà ad operare il Consiglio, ipotizzando che la riforma entri in vigore a seguito del referendum confermativo popolare previsto per l'autunno del 2016.

Il rapporto di ricerca di seguito presentato non intende costituire un mero riepilogo della copiosa produzione scientifica già esistente circa i vari aspetti del progetto di revisione costituzionale; si propone, al contrario, di costituire una specifica e privilegiata considerazione dalla **prospettiva del Consiglio regionale** della Lombardia, tenuto conto della posizione espressa dal medesimo nel serrato dibattito seguito alla presentazione del disegno di legge costituzionale e dell'interesse a un rafforzamento del proprio ruolo istituzionale. Il Consiglio lombardo, infatti, non è rimasto indifferente alla riforma ma, al contrario, ha delineato i caratteri degli interventi costituzionali ritenuti necessari ed opportuni.

Il lavoro realizzato, pertanto, ambisce ad essere strettamente funzionale alla futura attività del Consiglio regionale il quale, in vista dell'eventuale entrata in vigore della revisione della Costituzione, dovrà ragionevolmente attrezzarsi o, quantomeno, ipotizzare di quali strumenti dotarsi, al fine di orientare la propria attività al futuro assetto istituzionale italiano. Ovviamente, posto che ancora numerose sono le incognite sul futuro funzionamento della riforma, messa da parte la variabile maggiore relativa alla sua stessa entrata in vigore, le considerazioni svolte non potranno che ritenersi provvisorie e suscettibili di ampie rettifiche nel futuro, anche sulla base della prassi che, allo stato, risulta del tutto assente.

Più specificatamente, il progetto si è proposto di offrire all'organo legislativo regionale **una presentazione e una valutazione delle diverse opzioni**, esclusive o reciprocamente integrabili (come si vedrà nel corso del rapporto), con riferimento al ruolo delle Regioni ordinarie e, come già precisato, con specifico riguardo al caso lombardo e agli spazi di autonomia del suo Consiglio.

La ricerca si è sviluppata tramite un primo esame relativo al contesto attuale – vale a dire con uno "stato dell'arte" riferito, in modo particolare, all'attuazione e

¹ Il testo, frutto di un'iniziativa presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, da cui la denominazione comune di "riforma Renzi-Boschi", è stato pubblicato nella sua versione definitiva in Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2016. Per la sua entrata in vigore occorrerà attendere l'esito del *referendum* confermativo previsto per l'autunno del 2016.

all'applicazione, significativamente condizionata dalla giurisprudenza costituzionale, della riforma del 2001 del Titolo V della Parte II della Costituzione –, considerato sia in generale sia dalla particolare prospettiva lombarda, per passare poi all'esame delle proposte oggetto di dibattito a livello nazionale e regionale. A questo ultimo proposito, sebbene si tratti di questione estranea in via diretta alla riforma della Costituzione, si è ritenuto opportuno prendere in considerazione, per le sue possibili significative ricadute sull'assetto dei rapporti tra il centro e la periferia, il percorso attualmente in corso relativo al cosiddetto **referendum sull'autonomia lombarda**², con l'obiettivo di verificarne i riflessi sulle competenze del Consiglio regionale.

A seguito dell'esame del quadro di contesto, si è cercato di fornire un quadro di alcuni degli **scenari istituzionali** che il successo delle diverse proposte discusse potrebbe delineare, anche sulla base di considerazioni mirate di carattere comparatistico, circa il riassetto del ruolo delle Regioni italiane.

L'attenzione, in particolare, è stata focalizzata sul ruolo del Consiglio regionale, sull'inedita figura dei Consiglieri-Senatori, sulle funzioni della nuova seconda Camera e sulla posizione del Consiglio regionale nei confronti dell'organo esecutivo della Regione. Non mancano, poi, alcuni tentativi di riflessione circa l'opportunità o la necessità di interventi di riforma dello Statuto di autonomia della Regione Lombardia, alla luce dei mutamenti sopra menzionati.

Dal punto di vista metodologico, il progetto è stato sviluppato anzitutto:

- esaminando la normativa di interesse per i temi di ricerca;
- realizzando un esame della letteratura relativa ai mutamenti e alle trasformazioni dello Stato regionale italiano, con particolare riguardo al sistema dei rapporti tra centro e periferie e, nello specifico, alla posizione della Regione Lombardia;
- analizzando e approfondendo la giurisprudenza, sostanzialmente costituzionale, in materia.

Nel contempo, è stato effettuato un costante monitoraggio delle principali fonti di documentazione e di dibattito, con particolare attenzione ai lavori parlamentari relativi al disegno di legge di revisione costituzionale nonché ai lavori e alle iniziative del Consiglio regionale della Lombardia.

Con riferimento all'esame del testo di legge costituzionale, si è cercato di mantenere l'approccio che altri hanno indicato, condivisibilmente, come quello più confacente a tale attività:

² Il richiamo è all'iniziativa referendaria di cui alla deliberazione del 17 febbraio 2015 del Consiglio regionale circa l'indizione di un referendum consultivo, ai sensi degli articoli 25 e ss. della l.r. n. 34 del 1983 ("Nuove norme sul referendum abrogativo della regione Lombardia – Abrogazione l.3. 31 luglio 1973, n. 26 e successive modificazioni"). Il quesito referendario verte sulla possibilità che la Regione Lombardia promuova l'iniziativa per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari secondo il procedimento costituzionale di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione vigente, percorso che, fino ad oggi, non ha mai trovato compimento (sul punto, cfr. § 2.4.).

analizzare le progettazioni proposte e adottate «evitando di continuare a riproporre nostre convinzioni totalmente difformi», con l'unico fine di contribuire «ad analizzare criticamente ed a cercare di rappresentare con chiarezza quali potrebbero essere le **concrete conseguenze** delle diverse disposizioni costituzionali adottate o progettate» (De Siervo, 2015, p. 139).

Sebbene non manchino le ragioni per poter criticare la riforma da un punto di vista regionale, come pure numerosi commentatori hanno evidenziato, si è ritenuto più opportuno e più utile per gli scopi della presente ricerca prestare particolare attenzione agli spunti di maggiore interesse per le Regioni, individuando, cioè, quegli eventuali **spazi che la riforma tiene aperti** per le Regioni più interessate, nel nuovo quadro che potrebbe aprirsi con l'entrata in vigore della riforma, a mantenere vivo il regionalismo e le potenzialità di un'autonomia politica vera. Si condivide, pertanto, un approccio originale alla materia:

«ancora una volta – come già accaduto per il Titolo V nella versione originaria della Costituzione del 1947 e nella versione riformata nel 2001 – ci troviamo di fronte a una disciplina costituzionale “a direzione plurima variabile”; in buona sostanza, un testo a due facce [...]; un testo, perciò, parimenti in grado tanto di assecondare la tendenza verso il definitivo tramonto del regionalismo “politico-legislativo”, quanto, al tempo stesso, di supportare la riapertura di una nuova sfida per lo sviluppo e il consolidamento di autonomie regionali mature, che si configurano come elemento davvero qualificante e non meramente “accessorio” della nostra forma di stato» (Cecchetti, 2015b).

Nel corso del progetto, si è proceduto a realizzare anche alcune interviste a *policy maker* e *stakeholder*, condotte secondo la metodologia dell'**intervista qualitativa**, di cui si è dato conto, volta per volta, nel testo della ricerca. In particolare, sono state intervistate alcune personalità delle istituzioni, rappresentanti della politica regionale ma anche dirigenti della Consiglio e della Giunta della Regione Lombardia, e docenti universitari. L'elenco completo delle persone intervistate è riportato nell'Allegato 1. La traccia delle interviste, invece, si trova nell'Allegato 2.

A chiusura di questa breve premessa è opportuno precisare che:

- per evidenziare graficamente i pareri raccolti tramite le interviste, le relative citazioni sono trascritte in corsivo e i nomi delle personalità intervistate, dove citate, sono stati riportati tra parentesi quadre (mentre i nomi degli autori citati sono riportati, per diversificarli, entro parentesi tonde);
- al fine di rendere più chiara e scorrevole l'esposizione, gli articoli della Costituzione italiana sono citati o riportati con la sigla TV (“testo vigente”) per riferirsi alle disposizioni attualmente in vigore e con la sigla TR (“testo riformato”) per indicare il testo delle disposizioni alla luce delle modifiche introdotte con l'attuale revisione;
- laddove non diversamente specificato, tutti i riferimenti sono da intendersi aggiornati all'aprile del 2016.

PARTE I

QUADRO DELLE AUTONOMIE REGIONALI

CAPITOLO 1

LA RIFORMA DELLE AUTONOMIE REGIONALI (1999-2001)

È sembrato opportuno dedicare il capitolo iniziale alla presentazione di un quadro degli interventi che, tra il 1999 e il 2001, dopo il fallimento di tentativi di riforma di più ampia portata³, hanno avuto ad oggetto il Titolo V della Parte II della Costituzione, relativo a “Le Regioni, le Province e i Comuni”.

Proprio l'intervento di maggiore incidenza sul testo originale della Costituzione del 1947 (Mangiameli, 2014b, p. 6), infatti, ha avuto per l'appunto ad oggetto le autonomie in cui si ripartisce, da un punto di vista verticale, la Repubblica italiana.

Sebbene si tratti di temi diffusamente esaminati e studiati dal 2001 in avanti, pare comunque utile fornire una sintetica descrizione di tale complesso normativo, nelle parti in cui potrebbero essere oggetto effetti diretti o indiretti da parte dell'attuale riforma.

Questo esame verrà realizzato con una duplice finalità:

- in primo luogo, il quadro che si intende delineare verrà utilizzato come **schema orientativo** per tratteggiare quello “stato dell'arte” delle Regioni ordinarie preannunciato nell'Introduzione, necessario ai fini di una corretta collocazione, nel contesto istituzionale italiano, della specifica posizione della Regione Lombardia;
- in secondo luogo, l'esame che verrà svolto qui di seguito fungerà, implicitamente o espressamente, quale primo e logico **parametro di confronto** rispetto alla successiva presentazione dei contenuti del testo di riforma Renzi-Boschi. Quest'ultimo, infatti, pur avendo un ambito di operatività ben più ampio del solo Titolo V della Parte II⁴, interviene profondamente anche su tale porzione della Costituzione.

Non essendo questa la sede opportuna per ripercorrere le diverse ragioni, manifestate o sottaciute, che hanno determinato l'opportunità, secondo il giudizio di diverse maggioranze parlamentari, di approvare gli interventi in discussione, si passerà senz'altro alla presentazione degli stessi⁵. Basti qui ricordare che, a fianco di alcune motivazioni di carattere contingente, quali le vicende del sistema politico e il consolidarsi di alcune forze politiche di tipo nuovo, vi sono stati processi di più ampio respiro, *in primis* l'integrazione europea e l'internazionalizzazione dell'economia (Mangiameli, 2013, p. 2).

³ L'ultimo dei quali, avviato tramite la legge costituzionale n. 1 del 1997 (“Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali”, c.d. Bicamerale), non aveva portato ad alcun risultato concreto dal punto di vista degli interventi prospettati.

⁴ La revisione costituzionale, infatti, coinvolge anche i Titoli I, V VI della Parte II della Costituzione.

⁵ Sul punto, si può rimandare all'opera di Desideri (2015) sulla storia del regionalismo italiano.

La vicenda delle Regioni italiane, intese in senso stretto come veri e propri enti esponenziali delle proprie comunità, è nota ed è stata oggetto di numerosi studi e ricerche di vario tipo, anzitutto storico e giuridico. Altrettanto noto è il fatto che l'introduzione dell'ordinamento regionale, fatto salvo il caso delle Regioni a Statuto speciale, fu oggetto, insieme ad altri punti qualificanti la Costituzione repubblicana (come la Corte costituzionale, il Consiglio superiore di magistratura, le intese con le confessioni acattoliche etc.), di un **sostanziale inadempimento** da parte del legislatore fino al 1970, anno in cui si celebrarono le prime elezioni dei Consigli regionali. L'attuazione dell'ordinamento regionale, peraltro, si innestò in un contesto sociale, politico ed economico diverso da quello dell'Assemblea costituente e sulla base di motivazioni in parte distinte da quelle originarie, vale a dire «l'esigenza di configurare le Regioni come fattore di innovazione istituzionale, di miglioramenti dei meccanismi di partecipazione democratica ed enti di pianificazione territoriale» (Rolla, 2011, p. 923).

Le Regioni a Statuto ordinario, dunque, hanno dovuto attendere più di due decenni per poter essere finalmente operative e per poter dimostrare la capacità di riempire quel «vaso vuoto con sopra la targhetta Regione» che un'autorevole e provocatoria definizione (Salvemini, 1955, p. 605) usò per qualificare l'ente di tipo nuovo disegnato dall'Assemblea costituente.

Basterà qui semplicemente ricordare quali sono stati i momenti più significativi del percorso precedente le riforme degli anni 1999-2001. Tra questi: l'approvazione dei primi Statuti ordinari delle Regioni, la prima fase di trasferimento delle funzioni statali (in più tappe, dal 1972 al 1977), il riconoscimento legislativo della Conferenza Stato-Regioni (1988, all'art. 12, comma 2, della l. n. 400) e la seconda fase di trasferimento delle funzioni statali (1997-1999), spesso ricordata quale riforma federale dell'amministrazione a Costituzione invariata (Soricelli, 2000).

1.1. LA LEGGE COSTITUZIONALE N. 1 DEL 1999

Il primo degli interventi di rango costituzionale relativo alle Regioni si è realizzato tramite la legge costituzionale n. 1 del 1999 ("Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"). Due i risultati di preminente rilievo raggiunti attraverso tale riforma: la **regionalizzazione dello Statuto** e la rimessione al medesimo della decisione circa la forma di governo regionale (Bifulco, 2014, p. 42).

Per quel che riguarda il primo aspetto, tramite la revisione costituzionale del 1999 si è passati da un procedimento di formazione ibrido (nel quale, sebbene lo Statuto fosse deliberato a maggioranza assoluta del Consiglio regionale, lo stesso doveva poi essere approvato dal Parlamento con legge), a un nuovo *iter* procedimentale integralmente

interno alla Regione e dunque tale da permettere una qualificazione dello Statuto quale atto e fonte di diritto regionale a pieno titolo (Parodi, 2012, p. 208)⁶.

Ulteriori novità apportate dalla riforma concernono il regime della sindacabilità dello Statuto tramite ricorso in via principale del Governo alla Consulta e la possibilità che il medesimo sia sottoposto al giudizio e alla valutazione dei cittadini della Regione attraverso un referendum. Tuttavia, pur costituendo temi di rilievo decisivo, peraltro oggetto di tesi contrastanti sulle quali è intervenuto anche il Giudice delle leggi, sembra di potersi ritenere che gli stessi fuoriescano, anche indirettamente, dal tema della presente ricerca e pertanto non verranno fatti oggetto di specifica considerazione⁷.

Altrettanto determinante è stato poi anche il secondo risultato ottenuto tramite la revisione del 1999. Rispetto all'originale modello della Costituzione del 1947, infatti, nel quale si prevedeva come oggetto dello Statuto (all'art. 123) un numero limitato di materie (organizzazione interna della Regioni ed esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione, pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali), la vigente disciplina, con il manifesto scopo di **allargare significativamente la potestà statutaria** (e dunque pure l'autonomia delle Regioni), ha rimesso alla fonte statutaria sia le «norme relative all'organizzazione interna della Regione» sia, soprattutto, la «forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» (comprensivi dell'organizzazione amministrativa regionale e del procedimento legislativo), con l'espreso limite dell'armonia con la Costituzione (art. 123, comma 1)⁸.

Accanto alla regionalizzazione dello Statuto, pertanto, si è promossa anche la **regionalizzazione della forma di governo**⁹ che, pur non determinando un'illimitata possibilità di scelta tra le varie forme di governo esistenti o ipotizzabili in virtù dell'esistenza di una serie di limiti inderogabili (D'Atena, 2013, p. 108), ha permesso alle Regioni il superamento del precedente modello di governo uniforme, caratterizzato da un'organizzazione incentrata sull'assemblea regionale – cui erano ricondotte la definizione dell'indirizzo politico, le funzioni legislative e di alta amministrazione e,

⁶ Secondo quanto prevede l'art. 123, comma 2, della Costituzione, lo Statuto «è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi». Si tratta di una procedura aggravata (come affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 304 del 2002), ispirata per diversi aspetti a quella prevista per la revisione della Costituzione.

⁷ Si può rinviare, sul punto, ad alcune ampie ed approfondite disamine da parte della dottrina (D'Atena, 2013, pp. 104-107).

⁸ Il limite in questione è stato interpretato dalla Corte costituzionale quale aderenza non solo alla lettera delle disposizioni costituzionali ma anche allo «spirito della Costituzione» (sentenza n. 304 del 2002). Per completezza, occorre ricordare che ulteriori oggetti di disciplina necessaria nella fonte statutaria sono «l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione», «la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali» ed il Consiglio delle autonomie locali (art. 123, comma 7).

⁹ In via approssimativa si può ritenere compresa nella nozione di forma di governo l'insieme dei rapporti tra i principali organi regionali (Consigli, Giunta e Presidente) nonché la loro composizione e organizzazione, ovvero «il modo in cui sono disciplinati i rapporti fra gli organi di direzione politica e in cui sono ripartite fra di essi le funzioni dell'ente considerato» (Troilo in Troilo e Gorlani, 2008, p. 37).

soprattutto, l'elezione del Presidente della Giunta unitamente ai membri di quest'ultima –, a favore di un più ampio spettro di opportunità.

Tale possibile vettore di differenziazione, tuttavia, non è stato sfruttato a pieno, essendosi le Regioni, a parte alcune rare eccezioni, conformatesi al **modello previsto in Costituzione** e anticipato, nelle sue linee fondamentali, dalla legge elettorale ad effetto maggioritario n. 43 del 1995 (“Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario”). Tale modello, pur non vincolante, ha di fatto funzionato come riferimento univoco. Per questa ragione lo schema transitorio, previsto in attesa della riforma dei singoli Statuti regionali, ha finito per diventare un modello stabile e pressoché generale.

Il sistema in questione si caratterizza preminentemente per una caratteristica, vale a dire per l'**elezione diretta del Presidente della Giunta**, modellata sulla base di previsioni analoghe già contenute nella disciplina relativa agli Enti locali.

L'art. 122, comma 5, infatti, prevede che

«il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga altrimenti, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta».

Ulteriori disposizioni contribuiscono a rafforzare la posizione del Presidente all'interno della Regione. Quest'ultimo, infatti, dirige la politica della Giunta e ne è responsabile (art. 121, comma 4), determina lo scioglimento del Consiglio e la conseguente indizione di nuove elezioni, qualora decida di dimettersi (art. 126, comma 3).

Sebbene tale costruzione possa dare l'apparenza di una forma di governo sostanzialmente presidenziale (Bifulco, 2014, p. 52), l'impressione è smentita dall'importante previsione che completa il quadro della forma di governo in questione, vale a dire quella per cui, pur non essendo previsto un voto iniziale di fiducia da parte del Consiglio a favore del Presidente, l'organo assembleare viene comunque dotato del **potere di sfiducia** nei confronti del vertice dell'Amministrazione regionale, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 126, comma 4, della Costituzione¹⁰. È fondamentale, tuttavia, precisare che, qualora il Consiglio regionale si determini per tale opzione, otterrà come effetto non solo le dimissioni della Giunta ma pure lo scioglimento del Consiglio stesso (art. 126, comma 5).

In sostanza, rispetto al previgente assetto dei rapporti tra organo assembleare e Giunta, i Consigli regionali sono rimasti sprovvisti del **«potere della crisi»**, cioè del potere di determinare la caduta dei Governi regionali privandoli della fiducia (Bin e Pitruzzella 2015, p. 307), salvo il caso appena sopra richiamato dell'autoscioglimento.

¹⁰ Il testo costituzionale prevede, infatti, che «il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione».

Si deve notare, inoltre, che l'opzione statutaria per l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale determina necessariamente un'ulteriore serie di conseguenze vincolanti per la forma di governo (e dunque per l'esercizio della potestà statutaria): da un lato, il Presidente potrà nominare e revocare autonomamente i membri della Giunta (art. 122, comma 5) e, dall'altro, non solo il voto di sfiducia ma pure un impedimento permanente del Presidente, la sua morte o le sue dimissioni volontarie determineranno l'obbligo di dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio, così legando inscindibilmente le sorti dei due organi.

È opinione comune, anche sulla scorta dell'esperienza successiva alla riforma, che l'adozione di tale modello abbia finito per depotenziare in misura non marginale, insieme ad altri fattori, il ruolo del Consiglio regionale (Viceconte, 2014, p. 147).

Recessiva, invece, è rimasta la forma di governo senza elezione diretta del Presidente, in precedenza generalizzata, ma con il solo voto del Consiglio, soluzione attualmente adottata dalla sola Valle d'Aosta con la legge regionale n. 21 del 2007¹¹.

Sempre per effetto della riforma del 1999 e rimanendo nell'ambito dei rapporti tra la Giunta e il Consiglio, si deve pure ricordare l'abrogazione della disposizione costituzionale che riservava all'organo legislativo anche la **potestà regolamentare**.

Ulteriori soluzioni, di fatto, sono state precluse sia in ragione della forza attrattiva, per l'elettorato, del modello a elezione diretta del Presidente della Regione (Viceconte 2014, p. 143), ricalcato sulla già prevista elezione diretta del Sindaco, sia alla luce di diversi interventi della Corte costituzionale (Maccabiani in Troilo e Gorlani, 2008, pp. 15-32).

Infine, sempre tramite la legge costituzionale n. 1 del 1999, la **materia elettorale**, in precedenza attribuita alla sola legislazione statale, è stata rivista come materia di competenza concorrente, dovendo la legge elettorale di ogni Regione provvedere alla disciplina del «sistema di elezione», dei «casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali» all'interno dei limiti fissati con legge statale di principio (competente pure a determinare la durata degli organi elettivi)¹².

Nel concludere questa brevissima presentazione, si rinvia al successivo capitolo 3, dedicato al caso lombardo, per un esame più approfondito della forma di governo regionale. Essendo superfluo ai fini della presente ricerca un'approfondita disamina di tale aspetto con riguardo alle varie Regioni, è parso più opportuno circoscrivere un'analisi di maggior dettaglio alle sole soluzioni in concreto adottate dallo Statuto di autonomia della Regione Lombardia.

¹¹ Non vi sono spazi, invece, per un ritorno alla forma di governo assembleare prima dominante, esclusa dalla previsione, applicabile a tutte le Regioni, che qualifica la Giunta come organo esecutivo della Regione, senza possibilità di configurarla quale «comitato attraverso il quale il consiglio dà attuazione alle proprie decisioni» (Mainardis in Bin e Falcon, 2012, p. 159).

¹² Si tratta dell'attuale l. n. 165 del 2004 («Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione»).

1.2. LA LEGGE COSTITUZIONALE N. 3 DEL 2001

Il secondo intervento di rilievo costituzionale attuato con riferimento alle Regioni, approvato nel corso della stessa legislatura della riforma già illustrata ma all'interno di un quadro politico parzialmente diverso (Desideri, 2014, pp. 50-51) e con una risicatissima maggioranza parlamentare, si è realizzato tramite la legge costituzionale n. 3 del 2001¹³.

La revisione in questione ha investito, tramite interventi modificativi o abrogativi, la quasi totalità delle disposizioni del Titolo V della Parte II della Carta fondamentale (fatta esclusione, ovviamente, per le norme già oggetto della legge costituzionale n. 1 del 1999), così delineando, quantomeno negli intenti del legislatore costituzionale, una **nuova figura di Regione a Statuto ordinario**¹⁴.

Si darà conto delle previsioni della riforma del 2001 soltanto per quegli aspetti che, pur con modalità diverse, potrebbero risultare modificati qualora fosse approvato, dal referendum confermativo, il testo di legge costituzionale Renzi-Boschi. Di conseguenza, alcune componenti dell'intervento del 2001, come quelli relativi all'esercizio del cosiddetto potere estero da parte delle Regioni, non saranno fatti oggetto di esame.

L'equiordinazione tra lo Stato e gli Enti territoriali

Volendo iniziare la descrizione della riforma in questione da una delle disposizioni di portata più rivoluzionaria, almeno a limitarsi alla formulazione impiegata, occorre dare conto della revisione di quanto previsto dall'art. 114 della Costituzione.

Abbandonato il previgente testo nel quale le Regioni e gli Enti locali venivano qualificati come una semplice ripartizione della Repubblica, su cui primeggiava lo Stato centrale, la nuova formula impiegata definisce la Repubblica come entità composta «dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato» (comma 1), così descrivendo l'Italia come un ordinamento repubblicano nel quale sussiste un'**equiordinazione tra i vari soggetti istituzionali** che lo costituiscono, con la conseguenza che qualsiasi riferimento alla Repubblica non può essere automaticamente inteso, come si potrebbe essere tentati seguendo l'impostazione tradizionale, al solo Stato.

¹³ Preceduta dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, relativa alle Regioni a statuto speciale («Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano»).

¹⁴ Occorre ricordare, a questo proposito, che la legge costituzionale qui considerata non interviene, in modo diretto, sulla disciplina relativa alle Regioni a statuto speciale. Tuttavia, in considerazione dell'allargamento degli spazi di autonomia delle Regioni a statuto ordinario, che avrebbe potuto comportare un declassamento delle prime a favore delle seconde, la legge costituzionale n. 3 del 2001, all'art. 10, ha espressamente previsto che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Tale nuova configurazione della Repubblica, peraltro, trova conferma in ulteriori prescrizioni (Bifulco, 2014, pp. 31-32), tra le quali, ad esempio, il rinnovato, anch'esso tramite la legge costituzionale n. 3 del 2001, art. 117, comma 1, laddove sottopone sia il legislatore statale sia quello regionale ai medesimi limiti, vale a dire il rispetto della Costituzione e dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Ulteriori attestazioni della tendenziale equiparazione, o equiordinazione, tra tali soggetti è data dall'abrogazione degli artt. 124, relativo al Commissario di Governo, 125, comma 1, riferito alle forme di controllo dello Stato sull'attività amministrativa delle Regioni, 127, concernente il controllo governativo sul procedimento legislativo ordinario regionale, e 128, di riserva della disciplina sugli Enti locali al solo legislatore statale.

Il riparto delle competenze legislative

Il settore senz'altro più interessato dalla riforma, tuttavia, è quello relativo all'esercizio della **funzione legislativa delle Regioni**, trasformato da un rinnovato riparto verticale delle competenze tra livelli di governo¹⁵.

A questo proposito, la riforma del 2001 ha operato sia un'importante conferma sia una significativa innovazione.

Da un lato, ha mantenuto vivo il ricorso al metodo di individuazione degli spazi di competenza legislativa tramite l'**indicazione di materie**, già proprio del testo costituzionale originario e tipico di buona parte degli Stati composti (regionali o federali).

Dall'altro lato, il legislatore costituzionale del 2001 ha fatto ricorso a una tecnica tipica degli ordinamenti federali (Bifulco, 2014, p. 64): ha invertito, all'art. 117 della Carta, il criterio generale di riparto delle competenze legislative, prima applicabile a favore dello Stato, introducendo due elenchi e una **clausola generale**, ora disposta a favore delle Regioni¹⁶. Bisogna tenere presente, tuttavia, che l'utilizzo di questa tecnica non ha reso automaticamente l'ordinamento territoriale italiano un sistema di tipo federale, tant'è che la natura dello Stato italiano, a seguito della riforma, è rimasta oggetto di un dibattito dottrinale piuttosto articolato (Di Genio, 2005).

Superando il precedente regime, nel quale lo Stato disponeva della potestà legislativa residuale e generale, mentre le Regioni ordinarie godevano di poteri legislativi soltanto

¹⁵ Nonché, come si è appena ricordato, dalla scomparsa di qualsiasi controllo preventivo da parte dello Stato circa la legittimità o il merito delle leggi regionali, secondo quanto previsto dal previgente art. 127 della Costituzione.

¹⁶ Per un corretto inquadramento storico, tuttavia, occorre ricordare che il ribaltamento in questione era già stato messo in opera dall'art. 1 della l. n. 59 del 1997 ("Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"), laddove il decentramento delle competenze a favore delle Regioni risultava esteso al di là dei confini delle materie di cui all'allora vigente art. 117 della Costituzione, fatto salvo un elenco di materie riservate espressamente al legislatore statale.

con riguardo ad alcune materie elencate e comunque all'interno dei principi posti dall'Ente di livello superiore (di fatto pervenuti nell'esperienza precedente a un elevato livello di dettaglio) nonché nel rispetto dell'interesse nazionale, il sistema vigente contempla la perdita della potestà generale da parte dello Stato, la cui sfera rimane esclusiva soltanto per le **materie elencate** (art. 117, comma 2), e l'acquisizione da parte delle Regioni della potestà residuale (art. 117, comma 4), fatto salvo per le materie contemplate da un secondo elenco (art. 117, comma 3), nel quale la potestà legislativa regionale si esercita secondo i principi fondamentali dettati dalla legislazione dello Stato. In questi ambiti, infatti, si realizza una concorrenza tra l'attività di entrambi i legislatori.

Il riparto in questione, formalmente rigido nel suddividere le materie tra gli enti considerati, i cui rapporti erano finalmente passati a una relazione di tendenziale equiordinazione gerarchica, è stato progressivamente e significativamente flessibilizzato ad opera della giurisprudenza della Corte costituzionale (Arabia, 2014, p. 174), tramite una serie di meccanismi che verranno presi in considerazione nel successivo capitolo 2. Si può però già anticipare che la sostanziale **assenza di una disciplina transitoria** e di strumenti per la definizione delle responsabilità di Regioni e Stato ha determinato la centralità del ruolo della Corte costituzionale quale giudice dei conflitti sull'attribuzione e l'esercizio delle competenze, peraltro secondo un fenomeno tipico nel diritto federale (Mangiameli, 2013, p. 148).

Significativa, inoltre, è la scomparsa della precedente clausola dell'«interesse nazionale» di cui all'originario testo dell'art. 117. Tale interesse, infatti, al fine di presidiare le esigenze di indivisibilità e unità dello Stato, fungeva da espresso limite all'esercizio del potere legislativo regionale.

La potestà regolamentare

La riforma del 2001 è intervenuta anche sulla competenza regolamentare, procedendo a una rinnovata distribuzione della stessa: allo Stato spetta la potestà regolamentare «nelle materie di legislazione esclusiva» (art. 117, comma 6) mentre alle Regioni è attribuita la medesima potestà «in ogni altra materia», salvo comunque il potere degli Enti locali di disciplinare con regolamenti la propria organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le funzioni amministrative

Di interesse per le Regioni sono pure le previsioni relative alle funzioni amministrative. Queste, in sostanza, si concretizzano in due aspetti principali (D'Atena, 2013, pp. 173-174).

Da un lato, si realizza il **superamento del principio del parallelismo**, in virtù del quale l'ente deputato al loro esercizio è il medesimo cui spetta la potestà di disciplinarle. Le funzioni amministrative, infatti, vengono attribuite in linea di principio

a un ente sprovvisto della potestà legislativa, quale è il Comune («le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza», art. 118, comma 1, della Costituzione).

Dall'altro lato, la Costituzione, senza più procedere a una diretta assegnazione, procede all'**allocazione delle funzioni** soltanto in via indiretta, lasciando all'intervento del legislatore la concreta attribuzione delle funzioni ai singoli Enti costitutivi dell'ordinamento, quantunque sulla base del principio di sussidiarietà¹⁷.

Il regionalismo asimmetrico

Di grande rilievo, almeno sul piano teorico e sistematico (Palermo, 2003, p. 55) è stata pure l'introduzione del cosiddetto **regionalismo differenziato o asimmetrico**, da tenersi distinto rispetto al regionalismo speciale presente nella Costituzione fin dalla sua origine, quale strumento previsto per l'accesso delle **Regioni ordinarie** a «**ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia**», diverse da quelle già riconosciute in via generale dalla Costituzione a tutte le Regioni.

Si tratta di uno **strumento bilaterale** inedito – almeno per l'esperienza italiana, essendo invece ravvisabile la sua matrice nel regionalismo spagnolo (D'Atena, 2013, p. 39) – con cui il legislatore costituzionale ha previsto la possibilità di trasferire, a beneficio della Regione promotrice dell'iniziativa, l'esercizio di alcune materie attribuite, in via generale, alla competenza esclusiva dello Stato¹⁸ e, potenzialmente, di tutte le materie ricomprese tra quelle di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni. La Costituzione non specifica, e l'interpretazione sul punto è controversa (Di Folco, 2012, pp. 431-432), se l'esercizio in questione vada ritenuto relativo alle sole competenze legislative e/o anche a quelle di tipo amministrativo.

Sinteticamente, il meccanismo costituzionale prevede l'impiego di una legge statale approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta dei propri componenti, preceduta da un'«**intesa fra lo Stato e la regione** interessata» a sua volta successiva all'iniziativa della Regione stessa (che dovrà pure preoccuparsi di sentire anche gli Enti locali). L'attribuzione di tali forme particolari di autonomia, in ogni caso, è sottoposta all'unico limite espresso, e dal tenore tutto sommato generico, del «rispetto dei principi di cui all'articolo 119» (in materia di autonomia finanziaria). La dottrina, comunque, ha individuato l'esistenza di ulteriori limiti impliciti, tra i quali la considerazione degli «interessi unitari», riservati comunque alla competenza statale (Mainardis in Bin e Falcon, 2012, p. 102).

¹⁷ Come affermato dalla Corte, infatti, è la legge statale o regionale «a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime» (sentenza n. 43 del 2004).

¹⁸ Si tratta, nel dettaglio, delle seguenti materie: «organizzazione della giustizia di pace»; «norme generali sull'istruzione» e «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Sul punto si deve osservare che, in assenza di una concreta casistica compiuta (stante il fallimento di tutti i tentativi fino ad oggi finalizzati all'attivazione del meccanismo in questione, di cui darà conto al § 2.4.), è rimasto aperto il dibattito decisivo sull'alternativa tra autofinanziamento delle Regioni per l'esercizio delle ulteriori forme di autonomia o finanziamento tramite trasferimenti e cessioni di risorse da parte dello Stato.

Un'ulteriore limitazione consiste, secondo una tesi piuttosto diffusa e condivisibile, nella circostanza per cui alle Regioni a statuto speciale sarebbe precluso l'accesso ai meccanismi sopra descritti (Di Folco, 2012, p. 423). In questo senso depone pure la prassi formatasi dal 2001 ad oggi (su cui cfr. sempre il § 2.4.).

La finanza regionale

Di rilievo strategico è pure la rinnovata disciplina costituzionale di cui all'art. 119¹⁹, essendo la disciplina della finanza uno dei cardini imprescindibili dell'autonomia regionale, come ben messo in luce nelle parole di Luigi Sturzo risalenti ai primi anni della Repubblica:

«è chiaro che una regione che non abbia un'**organizzazione fiscale propria** o che venga ridotta a piastre i milioni ai vari ministeri della capitale, o che dovrà dipendere da leggi integrative da sollecitare al parlamento [...] non sarà mai una regione autonoma, non avrà mai responsabilità propria, non formerà una coscienza vivente nelle popolazioni interessate, resterà la cliente, la serva, la soggetta a tutta la burocrazia, a tutte le clientele politiche della vecchia e della nuova Italia» (Sturzo, 2005, p. 247).

Anzitutto, la Costituzione attribuisce alle Regioni, così come agli altri Enti locali, «**autonomia finanziaria** di entrata e di spesa», specificando, ma solo a partire dalla recente revisione di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2012, che la stessa deve comunque esercitarsi «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», tenuto altresì conto che anche le autonomie territoriali, insieme allo Stato, «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea» (art. 119, comma 1).

Di fondamentale importanza, poi, sono le successive disposizioni di cui all'art. 119, comma 2, ove assume contorni maggiormente definiti il contenuto dell'autonomia finanziaria attribuita alle Regioni.

Queste ultime, infatti, godono di «risorse autonome», potendo stabilire e applicare «tributi ed entrate propri» nonché usufruire di «compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio» (comma 3), così determinando la necessità che almeno una parte del gettito ricavato dalle imposte statali relative a una determinata Regione sia trasferita alla relativa amministrazione, tramite l'impiego di criteri che

¹⁹ Per comodità di esposizione, si darà conto anche degli interventi apportati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 («Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale»).

considerino il luogo di produzione del reddito o comunque il territorio cui va riferito l'introito. In sostanza, la riforma prevede che una parte del gettito risulti posta a vantaggio della comunità territoriale in questione.

Per quel che riguarda, invece, la capacità di prevedere **tributi ed entrate regionali** (comma 2), la Costituzione ne determina anche il quadro di riferimento: questi ultimi, infatti, sono sottoposti al vincolo dell'«armonia con la Costituzione» e del rispetto dei «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»²⁰.

È evidente a chiunque che una disciplina così formulata richiede necessariamente, per la sua piena e concreta operatività, l'intervento del legislatore statale, la cui inerzia può agevolmente, sebbene in contrasto con il disegno costituzionale, determinare un congelamento delle previsioni in questione e un rinvio *sine die*.

La stessa Carta fondamentale, inoltre, considerato che l'effettiva operatività dei principi introdotti potrebbe realizzare una forte differenziazione tra i diversi territori regionali (ad esempio in considerazione del noto squilibrio tra le capacità contributive delle varie Regioni della Repubblica), ha introdotto alcuni meccanismi correttivi di carattere cooperativo.

Il primo di questi è previsto dall'art. 119, comma 4, in virtù del quale si prevede l'istituzione di un **fondo perequativo** destinato alle zone geografiche economicamente più deboli («territori con minore capacità fiscale per abitante») la cui operatività sia tale da non frustrare l'autonomia dei territori interessati, posto che per il fondo in questione è espressamente prevista l'assenza di «vincoli di destinazione» a carico degli Enti beneficiari.

Il secondo meccanismo, disciplinato all'art. 119, comma 5, dispone che per il conseguimento di alcune finalità (tra le quali la promozione dello sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale e la rimozione degli squilibri sociali ed economici), lo Stato può intervenire destinando «risorse aggiuntive» ed effettuando «interventi speciali» a favore degli Enti territoriali, tra i quali sono ricomprese ovviamente anche le Regioni. Rispetto alle risorse ottenute tramite l'applicazione dei meccanismi di cui al fondo perequativo, la possibilità di destinare risorse aggiuntive e realizzare interventi speciali determina una forma di vincolo nella destinazione impressa da parte del centro nei confronti delle periferie.

A completamento di questa brevissima descrizione, occorre ricordare che il legislatore costituzionale, tramite il complesso delle previsioni in questione e delle relative risorse messe in campo, ha inteso garantire anche alle Regioni il **finanziamento integrale** delle funzioni loro attribuite, in virtù di un'applicazione tendenziale e geografica del fondamentale principio di uguaglianza. A conferma di questa scelta sta, sempre nella riforma del 2001, l'attribuzione allo Stato centrale della responsabilità circa la garanzia su tutto il territorio nazionale dei **livelli essenziali** delle prestazioni relative a diritti sociali e civili, per i quali, tuttavia, «fermo restando un certo livello di prestazioni garantite in tutto il territorio nazionale, esiste poi un grado di

²⁰ Nonché, ovviamente, agli ulteriori principi costituzionali, applicabili anche al legislatore statale, relativi all'esercizio del potere impositivo.

differenziazione delle prestazioni tra aree più ricche e aree meno ricche del paese» (Pappiano, 2016).

Infine, la riforma è intervenuta anche sotto il profilo dell'**indebitamento**, specificando che l'assunzione da parte delle Regioni di tale tipo di oneri è consentita solo ai fini del finanziamento delle «spese di investimento» (art. 119, ultimo comma) e precisando, significativamente, che allo Stato è preclusa la possibilità di prestare garanzia sui prestiti contratti dalle Regione (nonché dagli Enti locali)²¹.

La fine del ruolo tutorio dello Stato

Qualche cenno merita pure il generale ripensamento del **sistema dei controlli** esercitati dallo Stato nei confronti delle Regioni, come indice di un cambiamento più generale dei rapporti tra gli enti costitutivi dello Stato.

In particolare, da un lato sono stati espulsi dall'ordinamento i controlli esercitati dal Governo sulla legge regionale, di cui al precedente testo dell'art. 127 della Costituzione, residuando soltanto il controllo di legittimità costituzionale, in via principale e successivo, esercitato dalla Corte costituzionale su impulso del Governo²²; dall'altro lato sono stati eliminati pure i controlli statali sulla legittimità degli atti amministrativi delle Regioni (previsti dall'abrogato art. 125).

I poteri sostitutivi

Di rilievo è pure l'introduzione, a livello costituzionale, del **potere sostitutivo governativo** previsto dall'art. 120, comma 2, in ragione del quale è conferita all'Esecutivo nazionale la possibilità di sostituirsi agli organi regionali in diverse fattispecie: «mancato rispetto di norme o trattati internazionali o della normativa comunitaria», «grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica», «quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica» (in particolare per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Si tratta di uno strumento di tipo straordinario, previsto per affrontare particolari situazioni di emergenza nei quali vengono in gioco interessi supremi della Repubblica.

Un'ulteriore ipotesi di sostituzione normativa è quella prevista dall'art. 117, comma 5, a favore dello Stato per il caso di inadempienza delle Regioni in materia di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea.

²¹ Occorre, peraltro, rammentare che, tramite la legge costituzionale n. 1 del 2012, applicabile a partire dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, l'assunzione di debiti è sottoposta a due ulteriori vincoli, vale a dire la «contestuale definizione di piani di ammortamento» e il rispetto dell'«equilibrio di bilancio» da parte degli enti componenti la Regione.

²² Pare opportuno ricordare che, a differenza di quanto previsto per le Regioni, il Governo può denunciare qualsiasi vizio di incostituzionalità delle leggi regionali, rendendo dunque evidente, pur nell'innovativa logica della riforma del 2001, l'esercizio di una tutela degli interessi unitari da parte dello Stato centrale. Alle Regioni, invece, è consentita soltanto la facoltà di chiedere l'intervento della Consulta per tutelare le proprie prerogative costituzionali (cfr. sentenza n. 274 del 2003).

CAPITOLO 2

ATTUAZIONE E APPLICAZIONE DELLA RIFORMA

Valerio Onida, ripercorrendo le ragioni e le fasi del regionalismo italiano, ha efficacemente e sinteticamente espresso il tema oggetto del presente capitolo, affermando che:

«la riforma del 2001 ha pregi e difetti, ma certamente il difetto maggiore è quello di essere stata sostanzialmente abbandonata come riforma dal legislatore statale stesso» (Onida, 2011, p. 966).

Scopo di questo capitolo, dunque, è illustrare quanto accaduto successivamente alla legge costituzionale n. 3 del 2001, anche al fine di verificare l'esistenza di criticità oggetto di possibili interventi di “riforma della riforma”.

2.1. L'ASSENZA DI UN'ORGANICA DISCIPLINA DI ATTUAZIONE

L'attuazione di cui alla legge n. 131 del 2003

In un quadro di diffusa assenza di discipline attuative della riforma, fa eccezione la legge n. 131 del 2003 (cosiddetta “legge La Loggia”), non a caso denominata “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”.

In sintesi, sono diversi gli ambiti per i quali il provvedimento in questione si è prefissato di intervenire in attuazione della riforma del 2001: l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni, la partecipazione delle Regioni in materia comunitaria, l'applicazione della riforma alle Regioni a Statuto speciale, l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, l'attività internazionale delle Regioni e il conferimento delle competenze amministrative.

Ci si soffermerà, per le finalità della presente ricerca, soltanto su due di tali ambiti.

Come si è ricordato, nell'ambito della potestà concorrente la riforma del 2001 ha rimesso allo Stato la definizione dei **principi fondamentali delle materie** elencate all'art. 117, comma 2, della Costituzione. Il legislatore del 2003, cercando di risolvere il problema relativo all'individuazione di tali principi, per quelli già previsti e in attesa della definizione dei nuovi principi, aveva delegato il Governo ad adottare «uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti» (art. 1, comma 4). Tuttavia, allo scadere della delega, peraltro prorogata, soltanto per alcune materie si è proceduto a tale ricognizione (D'Atena, 2013, p. 153).

Un altro dei punti di maggiore interesse della l. n. 131 del 2003 risiedeva nel meccanismo previsto per il **conferimento delle funzioni amministrative** esercitate dallo Stato e dalle Regioni: gli Enti dotati della potestà legislativa, sulla base del

principio di sussidiarietà, avrebbero conferito le funzioni amministrative ai livelli territoriali diversi dal Comune solo qualora occorresse «assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale» (art. 7, comma 1). Tutte le altre funzioni avrebbero dovuto considerarsi appartenenti ai Comuni (salvo quelle esercitate dalle autonomie funzionali), in coerenza col principio di preferenza per il livello comunale.

Occorre allora ricordare che, alla luce degli sviluppi successivi, uno dei più importanti limiti all'effettiva operatività della riforma del 2001 si è manifestato proprio nella sostanziale inattuazione dei principi relativi all'allocazione delle funzioni amministrative, secondo le previsioni di cui all'art. 118, comma 1, della Costituzione, in base ai quali si afferma, «in modo falso ed ipocrita» (De Siervo, 2015, p. 149), la competenza generale dei Comuni con riguardo a tutte le funzioni amministrative.

Per quanto riguarda, poi, l'individuazione delle **funzioni fondamentali** proprie degli Enti territoriali, ai sensi di quanto previsto dall'art. 117, comma 2, lett. *p* della Costituzione²³, il meccanismo di delega al Governo previsto dall'art. 2 della l. n. 131 del 2003 è rimasto del tutto inefficace (nonostante alcune proroghe), lasciando inattuata tale parte della riforma per più di un decennio. Soltanto nel 2012, con il d.l. n. 95, lo Stato ha previsto una disciplina relativa alle funzioni fondamentali dei Comuni (art. 19). Per quanto riguarda, invece, le Province e le Città metropolitane, la disciplina relativa all'individuazione delle funzioni fondamentali è stata introdotta nel 2014, con la l. n. 56 (cosiddetta “legge Delrio”, “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”).

La Commissione parlamentare per le questioni regionali in composizione integrata

Del tutto inattuata è rimasta un'altra disposizione che, sulla carta, avrebbe potuto costituire un importante strumento per portare, secondo un'espressione ricorrente, **le Regioni “al centro”**. Si tratta dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 secondo cui, fino alla revisione delle norme del Titolo I della Costituzione (vale a dire del Titolo dedicato al Parlamento, con un significativo espresso riferimento alla riforma del modello bicamerale, considerata di fatto necessaria per il futuro), «i regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la **partecipazione di rappresentanti delle Regioni**, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali» (comma 1). La stessa Commissione, così integrata, si sarebbe espressa in ordine ai progetti di legge relativi alle materie di potestà legislativa concorrente e all'autonomia finanziaria, con possibilità di condizionare i lavori dell'assemblea. Quest'ultima, infatti, sarebbe stata costretta a deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti (comma 2) sia in caso

²³ Secondo tale disposizione sono rimesse alla potestà esclusiva dello Stato le «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

di parere contrario sia in caso di parere favorevole ma condizionato all'introduzione di specifiche modificazioni.

Prescindendo dalle possibili critiche che possono essere rivolte in ordine alla debolezza di questa soluzione (D'Atena, 2006), bisogna constatare l'integrale inattuazione della stessa.

Sono state indicate diverse ragioni come cause della mancata introduzione, da parte dei regolamenti parlamentari, di tale organismo misto di confronto tra le Regioni e il potere legislativo dello Stato, ideato dal legislatore costituzionale del 2001 come formula provvisoria in attesa della riforma del bicameralismo. Vi è chi ha richiamato, in particolare, alcune difficoltà proprie della già esistente Commissione bicamerale per le questioni regionali e lo spostamento dell'attenzione sulla più ambiziosa riforma complessiva del Senato (Caretti, 2003). Hanno poi pesato, in primo luogo, che la cura dell'attuazione della riforma fosse gestita da una maggioranza distinta da quella autrice della riforma stessa e, in secondo luogo, una netta contrapposizione tra la posizione dei Presidenti di Regione e quella dei Consigli, ove i primi temevano una possibile perdita di ruolo delle Conferenze (di cui si darà conto subito dopo) a vantaggio della Commissione bicamerale (Castelli, 2010, pp. 246-247).

Peraltro, in ragione del fallimento dei tentativi di introdurre un'assemblea nazionale rappresentativa delle Regioni e nella perdurante inattuazione della cosiddetta "Bicameralina", il bisogno di individuare delle formule di cooperazione tra gli interessi periferici e quelli centrali ha trovato una propria realizzazione, anche a discapito degli organi legislativi, nel già esistente **sistema delle Conferenze** (Griglio, 2008, p. 205) dove, come noto, è egemonico il ruolo degli esecutivi²⁴. Il rafforzamento di istituti di confronto e collaborazione tra l'esecutivo nazionale e gli esecutivi periferici si inserisce in una tendenza caratteristica del **federalismo cooperativo**, cui per certi versi può essere assimilata la situazione italiana. Come evidenziato dalla comparazione, infatti, «la rottura dello schema della rigida ripartizione delle competenze» costringe le esigenze dello Stato sociale a «un intervento attivo» del livello amministrativo, proprio delle Conferenze, prima ancora che del livello superiore della legislazione (Doria, 2014, p. 161).

Tornando all'esperienza italiana, il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali, operante in un primo periodo sulla base della sola prassi, è stato dotato di una disciplina organica con il d.lgs. n. 281 del 1997 e costituisce, per riprendere le parole del Giudice costituzionale, una delle «sedi più qualificate» di confronto «tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse» (sentenza n. 31 del 2006).

Si tratta, comunque, di una **soluzione parziale**, sebbene di grande rilievo politico e giuridico, posto che risulta preclusa alle Conferenze la possibilità di determinare il

²⁴ Allo stato il sistema, incardinato presso la Presidenza del Consiglio, si compone di tre organismi a composizione mista: la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, la Conferenza Stato – Città ed autonomie locali e la Conferenza unificata.

procedimento di formazione della legge²⁵, lasciando quindi senza soluzione «il problema della mancata partecipazione degli interessi regionali alla formazione delle leggi» (Balboni, 2011, p. 948). Peraltro, la centralità degli Esecutivi, regionali e statale, nella costruzione del sistema della Conferenze, ha finito per emarginare il ruolo delle assemblee legislative, centrali e periferiche (Castelli, 2010, p. 130), già sottoposte a tensione in ragione della crescente preminenza dell'azione governativa.

Nel complesso, dunque, viene avvertita, fatto salvo quanto sopra ricordato sulla possibile soluzione rappresentata dalla Conferenze, la mancanza di strumenti di «vero raccordo politico» tra lo Stato e il sistema delle autonomie territoriali (Antonini, 2013, p. 26).

La Carta delle autonomie locali

In un nulla di fatto si è pure concretizzata la c.d. Carta delle autonomie, un disegno di legge governativo volto ad adeguare la disciplina delle **funzioni degli Enti locali** alla riforma costituzionale del 2001, così da coordinare e sistematizzare la disciplina statale in materia. L'approvazione della Carta avrebbe prodotto significativi riflessi su tutto l'ordinamento regionale, in quanto alla legge statale sarebbe spettato il compito di «indicare le funzioni fondamentali e i parametri per realizzare una sussidiarietà adeguata», lasciando alla legge regionale, per quanto di sua spettanza, «la competenza a regolare lo svolgimento delle funzioni» (A. Pajno, 2006, p. 76), con il conseguente abbandono dell'impostazione fondata sul solo testo unico degli Enti locali, l'attuale d.lgs. n. 276 del 2000 a favore di un'integrazione tra la disciplina statale e quella regionale in materia di autonomie locali.

2.2. IL RUOLO DETERMINANTE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (E LE SUE FASI)

La semplice lettura e interpretazione delle disposizioni di legge, costituzionali e non, che disciplinano la materia regionale si rivela del tutto inadeguata a delineare un quadro efficace e realistico dell'assetto dei rapporti tra lo Stato e le Regioni nell'ordinamento italiano. Come è stato giustamente affermato, infatti, il diritto regionale costituisce una «materia iniziatica» (Bin e Falcon, 2012, p. 10), in cui un apporto fondamentale, sostanzialmente normativo, deriva dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

A questo proposito, si potrebbe riprendere l'efficace formulazione di uno studioso spagnolo che, ispirato dalla lettura delle *Lettere persiane* di Montesquieu, considerò impossibile, per un ipotetico e curioso **giurista persiano**, scoprire quale fosse la natura

²⁵ A richiamare tale punto fermo è stata, da ultimo, la sentenza n. 250 del 2015 della Corte, laddove afferma che vi è giurisprudenza costante sul fatto che «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione», precisando inoltre che «**meccanismi cooperativi** potrebbero applicarsi ai procedimenti legislativi solo in quanto la loro osservanza fosse prevista da una fonte costituzionale, in grado di vincolare il legislatore statale».

dello Stato spagnolo limitandosi alla insoddisfacente e semplice lettura della Costituzione del 1976 (Cruz Villalón, 1981, p. 53). Lo stesso giurista persiano, questa volta giunto in Italia, nel tentativo gravoso di conoscere la natura dell'ordinamento regionale italiano, dovrebbe ricercare un fondamentale supporto nella copiosa serie di pronunce che, in materia, sono state prodotte dalla Corte costituzionale. Si rende necessario, allora, ripercorrere brevemente le tappe di questo intervento

Rispetto alla giurisprudenza precedente la riforma, piuttosto restrittiva nei confronti dell'autonomia regionale (Santinello in Bin e Falcon, 2012, p. 83), le prime pronunce della Consulta avevano dato segnali di grande rilievo circa i nuovi caratteri dell'esercizio del potere legislativo, ad esempio ponendo in capo allo Stato l'onere di provare l'esistenza di un titolo che legittimasse il proprio intervento, potendosi quasi presumere negli altri casi la competenza delle Regioni²⁶.

Già a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, tuttavia, si è determinata la «ripresa della logica centralista» (Mangiameli, 2013, p. 5), avendo la stessa reso molto più fragile, a discapito delle Regioni, il carattere prescrittivo del riparto di competenze disegnato dalla Costituzione, in nome dell'applicazione in senso ascendente del principio di sussidiarietà. Sulla base della pronuncia in questione, che a sua volta ha fondato un vero e proprio consolidato filone giurisprudenziale, è stata rimessa allo Stato la possibilità di disciplinare con legge e allocare al centro una determinata funzione amministrativa anche in ambiti non ricompresi tra quelli di competenza legislativa esclusiva dello Stato *ex art.* 117, comma 2, della Costituzione, qualora fosse al contempo acquisita un'intesa con la Regione interessata o, per i casi in cui si tratti di interventi generali o programmatori, con il sistema della Regioni nella sede della Conferenza Stato-Regioni²⁷. Così facendo, la Corte costituzionale ha innalzato l'operatività del principio di sussidiarietà dal livello delle funzioni amministrative, di cui all'art. 118, al piano delle funzioni legislative, di cui all'art. 117.

È più che significativo, inoltre, segnalare che in questo medesimo filone giurisprudenziale si inserisce un richiamo della Corte alla

«perdurante assenza di una **trasformazione delle istituzioni parlamentari** e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»²⁸.

²⁶ La sentenza n. 282 del 2002, infatti, aveva chiarito che, nel nuovo sistema derivante dalla riforma del Titolo V, l'interrogativo circa la legittimità dell'intervento statale deve muovere «non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale».

²⁷ Secondo la Corte, «i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenute nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo»: 1) «se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata», 2) se la stessa valutazione «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» e 3) «sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata».

²⁸ Si tratta della sentenza n. 6 del 2004, richiamata, per questa considerazione, anche nella più recente sentenza n. 7 del 2016.

I giudici costituzionali, dunque, hanno messo in evidenza uno dei punti deboli della riforma, sul quale agli stessi era evidentemente precluso qualsiasi intervento, segnalando all'attenzione del legislatore proprio uno degli elementi sui quali il più recente testo di riforma costituzionale intende intervenire (cfr. § 5.2.).

La stessa formula dell'accordo, tuttavia, verrà successivamente superata, a discapito della posizione delle Regioni, con un nuovo orientamento giurisprudenziale che permetterà allo Stato, sempre nel contesto dell'**attrazione in sussidiarietà**, di superare l'assenza del consenso regionale tramite diversi strumenti. Senza scendere nei dettagli di questi meccanismi, va tenuto presente, ai fini di quanto verrà poi affermato sul disegno di riforma, l'attuale approdo di questa giurisprudenza: lo Stato potrà «comunque adottare la decisione finale – sia pure al termine di un percorso caratterizzato da intense e reiterate forme di collaborazione» finendo per determinare «la rottura dell'equilibrio tra Stato e Regione [...] con il ritorno a quella supremazia politica dello Stato nei confronti delle Regioni che era incorporata nella vecchia clausola dell'interesse nazionale» (S. Pajno, 2014a). Si è infatti passati da un iniziale orientamento a favore di forme di **intesa forte** necessaria, cioè tramite formule di codecisione tra lo Stato e le Regioni (cfr. sentenza n. 383 del 2005), alla necessità di procedure meno rigide finalizzate a consentire **reiterate trattative** per il superamento delle divergenze (cfr. sentenza n. 39 del 2013).

L'anno successivo alla ricordata prima pronuncia sull'attrazione in sussidiarietà, la stessa Corte preciserà che, nonostante l'importante revisione dell'art. 114 della Costituzione (cfr. § 1.2.), Regioni e Stato non operano su un piano omogeneo all'interno della Repubblica, essendo prevista «un'**istanza unitaria**» che «postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato [...] – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (sentenza n. 274 del 2004). Viene pertanto smorzata l'enfasi di chi aveva ravvisato, nella nuova articolazione della Repubblica, l'introduzione di un effettivo principio di equiparazione tra gli enti costitutivi dell'ordinamento.

Uno degli ambiti nei quali la giurisprudenza si è esercitata maggiormente, con effetti di portata decisiva, è costituito dall'attività di interpretazione delle materie in cui è ripartita la potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni.

Proseguendo questa sintetica rassegna, merita pure di essere ricordato che, in questo settore, il contributo decisivo della Corte costituzionale si è segnalato in particolare per l'individuazione di alcune **materie trasversali**²⁹, ricomprese tra le potestà assegnate alla competenza esclusiva dello Stato, in grado di fungere da *passé-partout* per incidere, in modo legittimo, sulla legge regionale. Data la particolare natura di tali materie, che si presentano più come finalità e valori che come oggetti delimitati, nel caso di perseguimento da parte dello Stato di uno di questi obiettivi, la legge nazionale potrà essere considerata costituzionalmente legittima, se ragionevole e proporzionale rispetto

²⁹ Tra le quali si possono richiamare, per l'appunto sulla base della giurisprudenza costituzionale, i livelli essenziali delle prestazioni, la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente, il coordinamento della finanza pubblica, la tutela dei beni culturali, lo sviluppo della cultura, la ricerca scientifica, la difesa e l'ordinamento penale.

al fine perseguito, anche nel caso in cui dovesse disciplinare settori dell'ordinamento che, sulla base della semplice lettera dell'art 117, potrebbero essere astrattamente ricondotti alla potestà legislativa delle Regioni.

A semplice titolo di esempio, è significativa pure l'evoluzione della giurisprudenza in tema di ambiente, «passato da materia-valore (sentenza n. 407 del 2003), fonte di una collaborazione necessaria tra Stato e Regioni, a materia di competenza esclusiva statale (sentenza n. 325 del 2010) e, da ultimo, a materia prevalente sulle competenze regionali (sentenza n. 33 del 2011)» (Mangiameli, 2013, p. 73), con un evidente e progressivo depotenziamento delle prerogative regionali.

Un ulteriore fattore di riaccentramento di materie di potestà concorrente nello Stato, poi, si è concretizzato nell'applicazione giurisprudenziale del **criterio di prevalenza**, per cui in caso di conflitto con prevalenza del titolo di competenza dello Stato, questo non sarà tenuto a promuovere «procedure concertative col livello regionale» (Calzolaio, 2012, p. 247)³⁰.

Anche le prospettive aperte dall'attribuzione della **potestà legislativa residuale** alle Regioni, alla luce della giurisprudenza costituzionale, non possono ritenersi pienamente soddisfacenti rispetto alle aspettative. La Consulta, infatti, ha precisato con sicurezza che

non è possibile «ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni [...] per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie» ricomprese nella potestà esclusiva dello Stato o in quella concorrente (sentenza n. 370 del 2003).

In conclusione, pertanto, non solo è evidente il ruolo di protagonista esercitato dalla Corte costituzionale nella concreta vita della Repubblica delle autonomie *post* riforma, ma anche, forse, un ruolo sicuramente non particolarmente favorevole, quantomeno negli ultimi anni, agli interessi regionali; non è mancato, infatti, chi ha definito la Corte «tutto [...] fuorché un “arbitro” imparziale» (Ruggeri, 2015, p. 456). La circostanza, inoltre, ha fatto sì che si ingenerasse qualche dubbio su un sistema di designazione dei Giudici costituzionali «troppo distante dalle realtà territoriali» (Camerlengo, 2016, p. 181). Si vedrà più avanti (cfr. § 5.4.) che proprio su tale questione la nuova riforma costituzionale cerca di intervenire.

A sigillo di quanto affermato sull'orientamento della giurisprudenza costituzionale potrebbe ricordarsi quanto sostenuto da chi ha conosciuto molto bene il contenzioso di fronte alla Corte costituzionale in ragione della sua attività professionale

«se dovessimo dire qual è il principio cardine che regola oggi i rapporti di competenza tra Stato e Regioni, secondo la giurisprudenza costituzionale, non

³⁰ Secondo la Corte, infatti, se una disposizione ricade in un ambito di potestà legislativa esclusiva dello Stato «viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione, giacché essi vanno, in linea di principio, necessariamente previsti solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri» (sentenza n. 234 del 2012).

andremmo lontano dal vero affermando che **lo Stato può fare quello che vuole, purché sia realmente necessario farlo**» (Falcon, 2014).

Occorre, tuttavia, tenere presente, onde non sbilanciare troppo la presente analisi imputando l'insoddisfazione per la resa della riforma del Titolo V alla sola presenza di un **centralismo**, per così dire, **carsico** (nella giurisprudenza costituzionale, nel legislatore statale e nell'azione di Governo³¹), che le stesse Regioni, o quantomeno alcune di esse, hanno contribuito al mancato integrale dispiegarsi delle potenzialità della riforma. Vi è chi ha parlato, infatti, di un'**inerzia regionale**, allorché le Regioni «non hanno esercitato il proprio ruolo di “co-legislatori” dello Stato», mancando l'obiettivo di occupare «le materie divenute di nuova competenza con un'azione legislativa qualificata» (Sterpa, 2015, p. 24).

Sarebbe troppo unilaterale, dunque, individuare un'unica responsabilità nel fallimento della riforma del 2001, dovendosi forse ricordare che, più che sforzarsi nel tentativo di imputare al centro o alla periferia tale risultato, ciò che è mancato è propria l'assenza di «strumenti di cooperazione efficienti per il perseguimento delle politiche pubbliche» (Bin, 2015b, p. 83).

2.3. L'AUTONOMIA FINANZIARIA COME SNODO CRUCIALE: IL FEDERALISMO FISCALE E LA SUA (IN)ATTUAZIONE

Come già specificato (cfr. § 1.2.), l'impianto costituzionale disegnato dall'art. 119 rinvia necessariamente diversi aspetti fondamentali del sistema finanziario delle autonomie alla disciplina della legge statale. Tale esigenza fu presto avvertita dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 37 del 2004, ritenne di dover precisare che le innovative disposizioni introdotte dalla riforma del 2001, necessitavano di un'importante intervento di riforma:

«l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare **le grandi linee dell'intero sistema tributario**, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali».

Le basi per l'uscita dal precedente regime della finanza derivata, dipendente dal bilancio statale e fondata sul metodo della spesa storica secondo cui «più spendi, più prendi» (Antonini, 2013, p. 21), furono poste soltanto a distanza di otto anni dalla riforma, trovando una prima attuazione nelle leggi nn. 42 e 196 del 2009, la prima di **delega sul federalismo fiscale** e la seconda in materia di contabilità e finanza pubblica.

³¹ Per quanto concerne l'azione dei vari Governi non va dimenticato che, come è stato rilevato, le impugnative statali di leggi regionali sono state numerose e hanno denotato «una concezione (da parte del Governo) dell'autonomia legislativa regionale sostanzialmente attestata al livello integrativo-attuativo della legge statale» (S. Pajno, 2014b).

Tra i principi caratterizzanti il processo di attuazione dell'art. 119, ricavabili dalla legge n. 42 del 2009 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"), meritano di essere ricordati, quantomeno, i seguenti:

- la «tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa» (art. 2, lettera p);
- la «territorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali» (lettera hh);
- il superamento del criterio della spesa storica a favore «del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali» delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti in tutta la Repubblica e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (lettera m).

Sulla base della legge delega è stata poi adottata una serie corposa di **decreti attuativi**, tra il 2010 e il 2012³², e istituita una serie di nuovi organi:

- la Commissione parlamentare per il federalismo fiscale, con il compito di rendere pareri sugli schemi dei decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale;
- la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di recente soppressa³³, preposta all'acquisizione ed elaborazione di elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti attuativi;
- la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composta da rappresentanti dei vari livelli istituzionali di governo, dotata di svariati compiti in materia di definizione degli obiettivi della finanza pubblica, di verifica della realizzazione di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard e di proposta in materia di utilizzo dei fondi perequativi³⁴.

³² Si tratta, in particolare, del d.lgs. n. 85 del 2010 (in materia di federalismo demaniale), del d.lgs. n. 156 del 2010 (relativo all'ordinamento transitorio di Roma Capitale), del d.lgs. n. 216 del 2010 (in materia di costi e fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province), del d.lgs. n. 23 del 2011 (sul federalismo fiscale municipale), del d.lgs. n. 68 del 2011 (relativo alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario), del d.lgs. n. 88 del 2011 (in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali), del d.lgs. n. 118 del 2011 (sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli Enti locali), del d.lgs. n. 149 del 20011 (sui meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni) e, infine, del d.lgs. n. 61 del 2012 (in materia di ordinamento di Roma Capitale).

³³ Alla soppressione ha proceduto l'art. 1, comma 34, della l. n. 208 del 2015, ossia la legge di stabilità per l'anno 2016. Non si può non rilevare che tale scomparsa appare particolarmente significativa circa gli intendimenti nazionali relativi all'attuazione del federalismo fiscale, tanto più che essa segue temporalmente di poco le dimissioni del Presidente della Commissione, giustificate dal fatto «che ormai è diventato un organo [...] completamente inutile» (Antonini, 2015a).

³⁴ Dopo la sua istituzione, la Conferenza è stata convocata una sola volta.

L'emanazione dei decreti legislativi, comunque, non ha consentito l'effettiva attuazione del disegno costituzionale, dal momento che, a loro volta, i decreti attuativi rinviavano «la definizione di importanti profili del nuovo ordinamento finanziario a ulteriori provvedimenti» (Immordino in Bin e Falcon, 2012, p. 268). Nel frattempo, sono scaduti i termini per l'adozione di tali decreti, recanti disposizioni integrative e correttive, nonostante la proroga disposta dalla legge n. 85 del 2011.

Come si vedrà successivamente (cfr. § 4.1.), inoltre, il combinato disposto dell'emergenza finanziaria indotta dalla crisi economica e del dibattito sulle imposte comunali ha, nei fatti, costruito un **sistema disorganico** con conseguente rinvio della definizione di uno schema compiuto della finanza locale (Bin e Pitruzzella, 2015, p. 303).

Volendo tirare le somme, rimane valida la conclusione espressa da autorevole dottrina per cui le Regioni rimangono «ancora lontane dall'appropriazione del governo delle proprie entrate, in linea con il modello di federalismo fiscale risultante dall'art. 119 novellato» (D'Atena, 2013, p. 239), mentre si protrae «una lunga fase transitoria che impedisce il pieno dispiegamento dei principi costituzionali e favorisce l'adozione di provvedimenti contingenti, legittimati proprio dalle eccezionali circostanze in cui versano l'economia nel suo complesso e le finanze pubbliche» (Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 2015a).

In sostanza, rispetto alla sensazione diffusa solo qualche anno fa, le priorità del legislatore sembrano cambiate, una volta che l'attuazione dell'art. 119 «ha incrociato i rigori finanziari imposti dalla crisi economica» (Bifulco, 2014, p. 119).

Tali vicende, unitamente alla «cultura centralistica dei grandi apparati dello Stato burocratici e giurisdizionali» che hanno rifiutato il nuovo Titolo V «sin dall'inizio, boicottandolo sistematicamente» (Mazzola, 2015), hanno impedito la piena espressione delle potenzialità insite nella riforma e l'integrale manifestazione dei progetti sottesi al nuovo regionalismo.

2.4. L'ACCESSO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO ALLA DIFFERENZIAZIONE: ESPERIENZE INTERROTTE E VICENDA LOMBARDA

Nel quadro sopra tratteggiato di una non completa attuazione della riforma del Titolo V si inserisce anche la vicenda legata al cosiddetto regionalismo asimmetrico di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione.

Rinviando a quanto già detto in precedenza circa l'*iter* e i presupposti per l'avvio di tale meccanismo (cfr. § 1.2.), è significativo che, negli anni successivi alla riforma del 2001, l'approccio differenziatore sia stato promosso anche nell'ambito della letteratura economica (Boeri e Bordignon, 2010) nonché da parte di alcune istituzioni internazionali (Fondo Monetario Internazionale, 2011). Queste ultime, infatti, hanno

richiamato l'opportunità di prestare una maggiore attenzione alle potenzialità proprie di un **federalismo a velocità variabile**³⁵.

In questo quadro di non scarso interesse, tuttavia, lo strumento in questione non è stato sfruttato, nonostante si possano registrare alcune iniziative di cui si darà subito conto.

Da un lato, hanno pesato alcune incertezze di tipo procedimentale, in particolare in ragione dell'inesistenza di un *iter* definito sul versante statale, al di là delle scarse previsioni costituzionali, in particolare per quel che riguarda la posizione del Governo e del Parlamento. Sul punto si può richiamare soltanto l'esistenza di uno schema di disegno di legge attuativo, approvato dal Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007 ma successivamente non approdato all'esame del Parlamento.

Dall'altro lato le iniziative regionali – avviate in Toscana (2003), Piemonte (2008), Veneto (2007) e Lombardia (2006-2007) – non hanno trovato alcun seguito sostanziale, senza alcuna eccezione.

Questo complesso di ragioni ha così precluso all'ordinamento regionale italiano di sperimentare una forma nuova e intermedia di autonomia ulteriore rispetto alla «tradizionale distinzione tra autonomia ordinaria e speciale» (Rolla, 2011, p. 931), deludendo l'aspettativa circa la possibilità di vedere all'opera un «nuovo modo di essere del regionalismo».

Ripercorrendo l'**esperienza lombarda**, che si segnala per rientrare tra quelle più avanzate, si può ricordare che il 15 settembre 2006 la Giunta lombarda approvò, con propria deliberazione n. 3159 un "Documento di indirizzo per l'avvio del procedimento in discussione", trasmesso al Presidente del Consiglio e al Consiglio regionale lombardo, seguito, il 7 novembre 2006, da un "Documento di ricognizione delle materie oggetto della richiesta attribuzione di competenze ulteriori da parte dello Stato". Passata la proposta all'esame del Consiglio lombardo, quest'ultimo, in data 3 aprile 2007, ha dato via libera a una "Proposta di risoluzione" che impegnava il Presidente della Giunta ad «avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere una intesa, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con riferimento» a una serie piuttosto corposa di materie indicate dalla stessa risoluzione³⁶.

Il percorso è poi proseguito con la stipulazione di una pre-intesa con lo Stato siglata il 20 ottobre 2007 (Balboni e Brunetti, 2011, p. 231) cui, tuttavia, non è seguita alcuna iniziativa legislativa, così decretando la fine di fatto tale cammino che pure, almeno inizialmente, aveva dimostrato una certa vitalità anche in ragione dell'apparente disponibilità da parte dello Stato centrale.

³⁵ Nel 2011, l'FMI, in relazione all'Italia, ha affermato che «federalism at variables speeds should be considered, reflecting the regional differences in administrative capacity» (Fondo Monetario Internazionale, 2011).

³⁶ Sul punto vale la pena di ricordare (anche in vista di una futura possibile riapertura del procedimento) che, in dottrina, diversi autori hanno svolto alcune motivate critiche relative alla scelta delle materie oggetto della possibile intesa. In particolare, vi è chi ha sottolineato l'importanza non tanto di richiedere competenze astratte ma di individuare **obiettivi e politiche** che la Regione intende avviare (Bin, 2008: 16). Altri autori, invece, hanno svolto critiche ancora più incisive, parlando di proposte «estremamente confuse e generiche» (Ciarlo e Betzu, 2008, p. 68).

Constatata l'inefficacia delle azioni intraprese dalle Regioni, anche per le esperienze diverse da quella lombarda, vanno però apprezzati alcuni più recenti "ritorni di fiamma" del regionalismo differenziato, questa volta relativi al versante statale. A parte il caso del referendum di autonomia lombardo attualmente in discussione (sul quale cfr. capitolo 9), infatti, negli ultimi anni il legislatore statale ha introdotto due disposizioni di rilievo in materia, segno che, più o meno larvatamente, l'attenzione per tali temi non è mai venuta meno.

Si tratta, da un lato, di un'importante previsione in materia di finanziamento, contenuta nella legge delega sul federalismo fiscale, ossia la già citata legge n. 42 del 2009. L'art. 14, espressamente rubricato come "Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", dispone che, tramite la legge con cui vengono attribuite le forme e le condizioni particolari di autonomia previste dalla Costituzione, «si provvede altresì all'**assegnazione delle necessarie risorse finanziarie**, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge»³⁷.

Per quanto significativa nel rimettere al centro la questione del finanziamento del regionalismo asimmetrico, tale norma, tuttavia, non è sembrata in grado di chiarire integralmente alcune delle questioni aperte circa l'individuazione delle risorse destinate all'esercizio delle nuove competenze di attribuzione regionale, lasciando senza risposte l'interrogativo sull'identificazione delle risorse da impiegare (tributi propri, compartecipazioni, trasferimenti statali).

Dall'altro lato, ancora più recentemente, il legislatore statale ha cercato di rivitalizzare l'iniziativa per il regionalismo differenziato disponendo, all'art. 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 (la legge di stabilità per il 2014), che «anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica il Governo si attiva sulle iniziative presentate dalle regioni al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro degli affari regionali entro 60 giorni dal ricevimento», precisando inoltre che lo stesso «si attiva per le proposte presentate prima dell'entrata in vigore della stessa legge di stabilità per il 2014». Con questa disposizione si è contribuito a chiarire un quesito, relativo all'organo titolare della rappresentanza statale ai fini della stipulazione dell'intesa preliminare, vale a dire il Governo. Al contempo, tuttavia, è stato fissato un semplice termine ordinatorio per l'attività di Governo successivamente al quale, per quanto è dato sapere, non si è realizzata alcuna attività concreta, sebbene, per mera ipotesi, potrebbe ancora considerarsi pendente l'*iter* promosso dalla Regione Lombardia.

Va dato comunque atto che tali tentativi di riattivare la soluzione asimmetrica, da parte statale, non hanno ancora avuto esiti concreti, salvo manifestare, come si è già detto, un non sopito interesse per la questione, come dimostrato, nei termini che si vedranno (cfr. § 5.5.), dal disegno di riforma costituzionale.

³⁷ Vale la pena notare che il legislatore delegante del 2009 tratta la legge attuativa dell'art. 116, comma 3, come una legge attributiva di forme particolari di autonomia a una o più Regioni, così postulando l'esistenza di un'«intesa plurima» (Salerno, 2015).

CAPITOLO 3

IL CASO LOMBARDO

Il complessivo processo di riforma delle autonomie italiane ha investito profondamente anche la Regione Lombardia la quale, sulla base del nuovo quadro costituzionale, ha rivisto il proprio assetto istituzionale, anzitutto a partire dall'entrata in vigore di un nuovo Statuto.

Anche prima della riforma statutaria, tuttavia, l'esperienza lombarda veniva registrata come «laboratorio di sperimentazione dei nuovi assetti costituzionali introdotti in quegli anni [tentandone] una traduzione legislativa originale, di carattere fortemente sussidiario» (Violini in Violini e Camerlengo, 2014, p. 11).

Non è questa, ovviamente, la sede per una descrizione compiuta dei contenuti del vigente Statuto d'autonomia della Lombardia, vale a dire della legge regionale statutaria n. 1 del 2008, opera già intrapresa e realizzata dalla dottrina in diversi lavori recenti (Troilo e Gorlani, 2010; Violini e Camerlengo, 2014). Ciò che di seguito si cercherà di realizzare è una breve presentazione di alcuni dei contenuti dello Statuto più significativi dal punto di vista istituzionale, con un particolare interesse a quegli aspetti che, in vario modo, potrebbero risultare interessati dalla riforma costituzionale.

3.1. LA FORMA DI GOVERNO DELLA REGIONE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AI RAPPORTI TRA CONSIGLIO E GIUNTA

Uno degli aspetti senz'altro più innovativi del rinnovato assetto istituzionale lombardo concerne la forma di governo, in ragione della scelta per l'adeguamento al modello standard introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 (cfr. § 1.1.). Sono esclusi, invece, dalla disciplina statutaria altri aspetti di notevole importanza relativi alla riforma complessiva delle autonomie italiane, vale a dire il rinnovato riparto delle competenze legislative di cui all'art. 117 della Costituzione. Da questo punto di vista, infatti, l'uniformità imposta alle Regioni italiane, secondo un paradigma che differenzia notevolmente il caso italiano da altre esperienze come quella spagnola (nella quale sono gli Statuti ad elencare le materie di competenza delle Comunità autonome), si riflette nell'assenza di previsioni statutarie sugli ambiti legislativi spettanti alle Regioni.

Tornando al tema principale, si può con tranquillità affermare che lo Statuto lombardo, con riferimento alla forma di governo, adotta il modello transitorio previsto dalla Costituzione e incardinato sull'**elezione popolare diretta** del Presidente della Regione (art. 24, comma 1, dello Statuto), contestuale a quella del Consiglio. Da questo punto di vista, pertanto, la legge statutaria non propone soluzioni innovative, né in confronto al modello costituzionale né rispetto alla casistica delle altre Regioni (Troilo, in Troilo e Gorlani, 2008, p. 39), usufruendo dell'elaborazione prodotta dalla giurisprudenza costituzionale pronunciata sugli Statuti delle altre Regioni.

Prescindendo dalle questioni di tipo classificatorio, poco rilevanti in questa sede, è importante considerare quelle ulteriori disposizioni che caratterizzano il nuovo equilibrio dei rapporti intercorrenti tra Consiglio e Giunta.

Il Presidente, anzitutto, detiene il potere di nomina e di revoca dei **membri della Giunta** regionale, responsabili esclusivamente nei suoi confronti (art. 25, comma 4), in assenza di particolari prerogative in capo al Consiglio, salva la possibilità di esprimere la censura mediante mozione (art. 29), senza che ciò comporti tuttavia un obbligo di dimissioni.

D'altra parte, mentre non è contemplata l'instaurazione di un rapporto di fiducia iniziale tra l'organo legislativo e quello esecutivo, in ragione dell'elezione diretta, lo Statuto prevede comunque, adeguandosi a quanto previsto dalla Costituzione, la possibilità per il Consiglio di sfiduciare il Presidente della Regione, mediante mozione disciplinata nei termini e con le maggioranze richieste dall'art. 26, comma 1, dello Statuto. Conseguenza necessaria dell'approvazione di tale mozione sono «le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale» (art. 26, comma 2), secondo il principio del *simul stabunt simul cadent*.

L'insieme di tali previsioni, derivate direttamente dal modello transitorio, unitamente ad ulteriori regole tipiche dello Statuto lombardo, come la possibilità di nominare assessori esterni ai ranghi del Consiglio regionale³⁸ nonché quattro Sottosegretari (art. 25, comma 5) o l'attribuzione dell'esercizio dell'iniziativa legislativa in capo al Presidente anche per quel che riguarda gli atti di competenza del Consiglio (art. 25, comma 3), delineano una forma di governo tendente «verso un deciso rafforzamento del Presidente della Regione» (Gennusa in Violini e Camerlengo, 2014, p. 109), così come avvenuto peraltro nella generalità delle altre Regioni a Statuto ordinario.

D'altra parte, tuttavia, il Consiglio regionale lombardo, sebbene si trovi in un quadro istituzionale meno favorevole rispetto a quello consolidatosi all'inizio della vicenda regionalista, esercita comunque una serie di prerogative e poteri di rilievo in maniera piuttosto diffusa. Allo stesso, infatti, è rimesso il concorso, insieme al Presidente, dell'**indirizzo politico regionale** (art. 14, comma 1) e la valutazione della rispondenza dell'attività dell'Esecutivo regionale ai propri atti di indirizzo politico (art. 14, comma 3, lett. q)³⁹.

Utilizzando, poi, i dati raccolti dal “Rapporto 2014 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale”, si ricava, ad esempio, che nel corso del 2014 sono stati approvati 126 ordini del giorno (di cui 26 di iniziativa comune

³⁸ Come verificato dalla dottrina, l'Assessore esterno «non permette ingerenze consiliari nell'azione della Giunta e risulta legato al Presidente da un rapporto strettamente fiduciario, rafforzandone, di fatto, il potere decisionale all'interno della Giunta» (Baldi, 2015, p. 463).

³⁹ L'effettività dell'esercizio della funzione condivisa di indirizzo politico, dal lato del Consiglio, si realizza anche con ulteriori strumenti (a parte il caso estremo della sfiducia): l'illustrazione del programma di governo da parte del Presidente al Consiglio, il diritto dei Consiglieri di formulare interrogazioni, interpellanze e mozioni e il diritto di ottenere dagli uffici regionali e dagli enti controllati informazioni e copia di atti e documenti utili per l'esercizio del loro mandato, il potere delle Commissioni di realizzare indagini conoscitive e del Consiglio di svolgere inchieste mediante Commissioni *ad hoc*.

maggioranza/minoranza), 103 mozioni (di cui 34 di iniziativa comune maggioranza/minoranza) e 16 risoluzioni (Consiglio regionale della Lombardia, 2015). Sul versante legislativo, poi, si registra l'approvazione di 37 leggi, di cui il 27 % di iniziativa del Consiglio (le iniziative consiliari, però, rappresentano il 54 % del totale in un settore decisivo come quello dello sviluppo economico e delle attività produttive e il 62 % per la normativa in materia di servizi alla persona e alla comunità).

Diversi degli intervistati appartenenti al Consiglio regionale (sia di maggioranza, sia delle opposizioni), peraltro, si sono trovati d'accordo nel confermare una tendenza propria dell'ultima legislatura regionale, la decima, consistente in una percepibile maggiore valorizzazione, da parte della Giunta, dell'attività del Consiglio e delle sue iniziative, con un netto scarto rispetto alle legislature precedenti [Brambilla; Romeo]. Per usare una formula raccolta nel corso delle interviste, riassuntiva di questa percezione, si può affermare che

«in Lombardia c'è un reale potere legislativo del quale la Giunta deve tenere conto»
[De Corato]⁴⁰.

La circostanza, dunque, pare confermare l'idea per cui, alla definizione della forma di governo regionale, non concorrono soltanto le regole statutarie o regolamentari ma pure il sistema politico e il quadro dei concreti rapporti dei partiti presi di volta in volta in considerazione (Troilo in Troilo e Gorlani, 2008, pp. 38 e 59) nonché la sensibilità delle singole personalità poste ai vertici delle istituzioni regionali.

In un quadro ben diverso da quello che aveva caratterizzato i primi decenni dell'esperienza regionale italiana, si può affermare che il Consiglio regionale ha comunque mantenuto un ruolo chiave tra le istituzioni regionali, ruolo incisivo più o meno dilatato anche a seconda del quadro politico lombardo. Pertanto, sebbene sulla base degli elementi raccolti e sopra descritti emerga uno scenario di tendenziale predominanza della Giunta regionale, va riconosciuto che questa può essere più o meno bilanciata dai poteri esercitati dal Consiglio regionale. Vi sono, quindi, degli oggettivi **margini di flessibilità** (Gennusa in Violini e Camerlengo, 2014, p. 110) i quali, se debitamente valorizzati, anche in presenza di opportune condizioni politiche, potrebbero essere sviluppati anche a favore del Consiglio. A questo proposito, non si può escludere a priori che l'eventuale approvazione popolare della riforma costituzionale attualmente in discussione, di cui si darà conto nel capitolo quinto, possa allargare tali margini di flessibilità.

Si pensa, in particolare, a due possibili versanti.

Da un lato, alla maggiore visibilità politica e istituzionale che potrebbe ottenere il Consiglio regionale lombardo, dovendo procedere all'elezione di 14 Senatori, vale a dire della componente più significativa dell'intero futuro Senato della Repubblica (composto da 100 membri).

⁴⁰ Tale ricostruzione, prevalente, non è comunque condivisa da tutti gli intervistati. Non manca, infatti, chi ha avvertito l'assenza di un «*ruolo propulsivo*» da parte del Consiglio, sostanzialmente sottoposto alle scelte di Giunta [Castellano].

Dall'altro lato, al possibile spostamento delle sedi di svolgimento del principio di leale collaborazione oggi incentrate sul sistema delle Conferenze, governato dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome per quel che riguarda il versante regionale, ma in futuro potenzialmente condiviso con il nuovo Senato. La riforma costituzionale, infatti, potrebbe determinare riflessi di peso anche sul sistema della Conferenze e dunque su uno dei luoghi del governo regionale nel quale è nettamente preminente l'attività dei Presidenti di Regione. Tali questioni, comunque, saranno fatte oggetto di specifici approfondimenti e riflessioni più avanti (cfr. Capitoli 10 e 11).

3.2. RACCORDI CON LO STATO E CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Si è fatto cenno, nel paragrafo precedente (cfr. § 3.1.) al tema della leale collaborazione, con particolare riferimento al ruolo giocato dal sistema delle Conferenze. Il punto relativo ai **raccordi con lo Stato** merita qualche osservazione più articolata.

È diffuso il giudizio circa un'obiettiva assenza o inefficacia degli strumenti di raccordo tra le Regioni e lo Stato risultanti della riforma costituzionale del 2001, che avrebbero dovuto consentire un pieno svolgimento del **principio di leale collaborazione**, costantemente richiamato dalla giurisprudenza costituzionale e menzionato all'art. 3, comma 3, dello Statuto lombardo⁴¹. Questa situazione, tuttavia, non ha impedito l'affermazione o il consolidamento di alcuni strumenti concertativi che, nel caso dell'esperienza lombarda, possono essere ridotti a tre tipologie (Fagnani in Violini e Camerlengo, 2014, pp. 354-355). Anzitutto, vi è la già ricordata partecipazione alla Conferenza permanente tra Stato e Regioni (e alla Conferenza unificata), ove le rappresentanze regionali collaborano con il Governo sulla base di posizioni tendenzialmente assunte nel contesto della Conferenza delle Regioni, la seconda sede di concertazione cui fanno ricorso la generalità delle Regioni. In entrambi i casi la disciplina normativa è scarsa e prevalgono prassi informali costruitesi nel corso dell'esperienza. La terza sede è quella costituita dalla concertazione separata, finalizzata al raggiungimento di accordi bilaterali tra le rappresentanze statali e quelle regionali. Tutte e tre le soluzioni appena ricordate costituiscono modalità di collaborazione partecipate dalla Regione lombarda, anche se va registrata l'assenza di una disciplina regionale, quantomeno di principio, tant'è vero che delle Conferenze, definite dalla Consulta quale «principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi che incidono su materie di competenza regionale» (sentenza n. 401 del 2007), non è fatto alcun cenno nello Statuto vigente, sebbene fosse stato avvertito fin da subito che uno sviluppo della cooperazione tra livelli della Repubblica fondata sugli Esecutivi avrebbe finito per penalizzare e indebolire le assemblee legislative (Carminati in Troilo e Gorlani, 2008, p. 332).

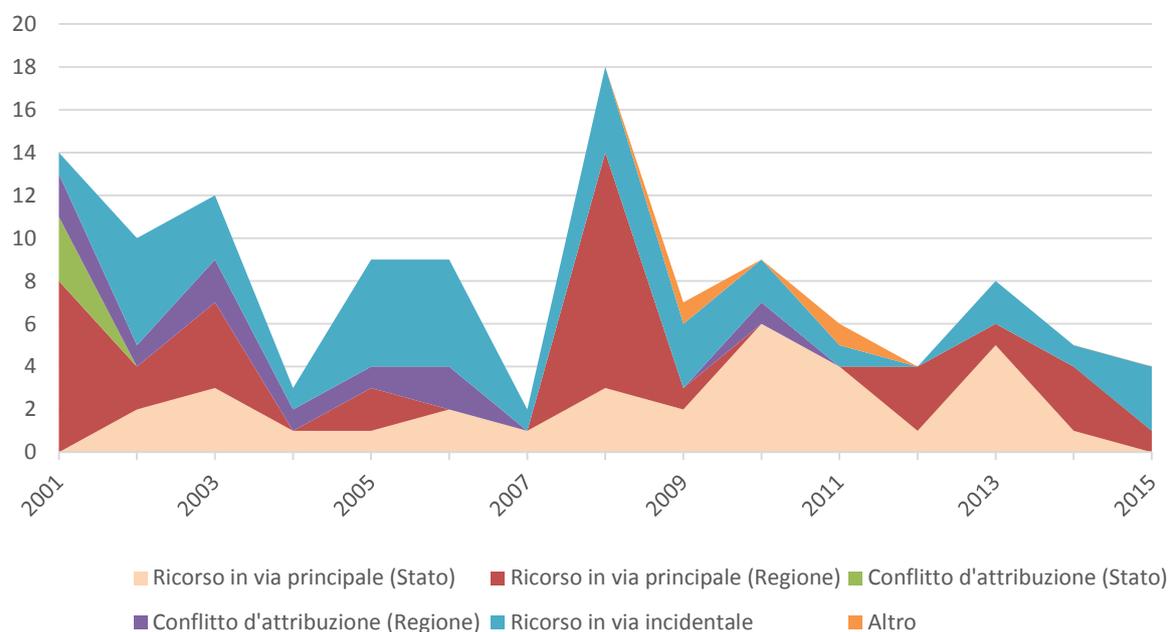
⁴¹ L'art 3, comma 3, dispone quanto segue: «la Regione pone a fondamento della propria attività di governo il principio della leale collaborazione con lo Stato, con gli enti locali e con le autonomie funzionali e sociali».

Un ulteriore elemento di interesse è costituito dalle vicende relative al **contenzioso costituzionale tra la Regione Lombardia e lo Stato**, considerato che la conflittualità tra le Regioni e lo Stato è indicata dalla Relazione al disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi come una delle ragioni fondanti la necessità di rivedere l'assetto dei rapporti tra l'ordinamento statale e quello territoriale.

Da questo punto di vista, il caso lombardo non sembra sostenere integralmente questa ricostruzione. Aggiornando al gennaio 2016 i dati già raccolti da altri (Carrer in Violini e Camerlengo, 2014, pp. 413-415) a partire dall'istituzione della Regione Lombardia fino al luglio del 2013, è possibile notare un progressivo calo del contenzioso di fronte alla Corte costituzionale. Nel 2014, infatti, si registrano soltanto 4 pronunce relative alla Regione Lombardia, così come nel 2015, peraltro nell'integrale assenza di statuizioni derivanti dalla via d'accesso alla Corte costituzionale rappresentata dal conflitto d'attribuzione (secondo un *trend* iniziato nel 2011).

Volendo riassumere graficamente questa situazione, a partire dal 2001 il contenzioso costituzionale concernente la Regione Lombardia ha seguito un andamento non lineare, anche se progressivamente in calo:

Figura 1 – Andamento del contenzioso costituzionale relativo alla Regione Lombardia (n° di cause decise)



Fonte: nostra elaborazione sui dati, aggiornati, di Carrer (2014).

Gli ultimi anni confermano le conclusioni cui era già pervenuta in precedenza la dottrina: in controtendenza con le altre Regioni, «la riforma del Titolo V, con riferimento alla Lombardia, ha portato meno lavoro alla Corte costituzionale» (Carrer in

Violini e Camerlengo, 2014, p. 416)⁴². Si può inoltre aggiungere che, forse, a distanza di più di quindici anni dalla riforma del 2001 la giurisprudenza, su diversi aspetti, pare aver raggiunto un punto di assestamento capace di orientare sia il legislatore statale sia i legislatori regionali nell'opera di introdurre norme non suscettibili di dichiarazioni di illegittimità costituzionale⁴³.

Con riguardo al contenzioso costituzionale, peraltro, vi è una recente disciplina, introdotta con d.c.r. n. X/494 del 2014, di cui all'art. 128-*bis* del Regolamento generale del Consiglio regionale lombardo, ove si obbliga il Presidente della Regione ad informare il Presidente del Consiglio regionale dei giudizi di legittimità costituzionale promossi dalla Regione Lombardia nei confronti dello Stato o di altre Regioni, delle impugnazioni di leggi lombarde e dei conflitti di attribuzioni avviati dalla Giunta o relativi ad atti regionali (comma 1). Specularmente, qualora sia stata pronunciata dalla Corte l'illegittimità costituzionale di una di legge regionale, il Presidente del Consiglio dovrà comunicare al Consiglio la sentenza costituzionale (comma 2).

Tale disciplina riprende quanto previsto, in termini generali, dall'art. 28, comma 1, lett. g dello Statuto, ove si precisa che la Giunta dà comunicazione al Consiglio regionale e al Consiglio delle autonomie locali dei giudizi di legittimità costituzionale e dei conflitti di attribuzione.

Nulla viene previsto, invece, nel Regolamento con riguardo all'esito dei conflitti di attribuzione né circa eventuali **rinunce al ricorso** nel giudizio in via d'azione, sebbene esista una non infrequente prassi per cui, in occasione di intese siglate dalle parti in contenzioso, i ricorrenti rinunciano a proseguire il giudizio (Troilo in Violini e Camerlengo, 2014, p. 410).

Il quadro sopra descritto, riferito soltanto alla Regione Lombardia ma con elementi affini a quelli riscontrabili anche in altre Regioni, non pare pertanto così inequivoco quantomeno con riferimento a due dei fattori che più spesso sono stati additati quale causa del cattivo funzionamento del regionalismo: da un lato, per quanto concerne la presunta espansione incontrollata del contenzioso costituzionale, occorre osservare che il caso lombardo dimostra che la riforma del Titolo V, dopo una fase di contenzioso elevato ma, forse, in parte fisiologico per le esperienze statuali ad elevato tasso di decentramento, non ha comportato necessariamente un'inflazione delle controversie costituzionali e che è dunque possibile che lo stesso rimanga limitato anche a

⁴² Si può porre in rilievo, peraltro, che negli anni più recenti, si assiste a un calo complessivo del contenzioso, anche a prescindere dal caso lombardo. Per quel che riguarda, infatti, il ricorso in via principale, si è passati da 150 decisioni nel 2012, a 149 nel 2013 per arrivare, con un notevole decremento, a 91 nel 2014. Allo stesso modo, anche nell'ambito del conflitto tra Stato e Regioni, si è passati da 9 decisioni nel 2013 a 7 del 2014 (Corte costituzionale, 2015). Recentemente, inoltre, è stato osservato nel corso di audizioni svolte dalla I Commissione del Senato che il contenzioso si sarebbe ridotto «perché il Ministero degli affari regionali ha adottato una serie di circolari e di provvedimenti volti a risolvere le dispute, quasi sotto forma di **contrattazione** con le regioni che avevano impugnato. Questo ha portato anche a una riduzione del contenzioso» (G. D'Amico, 2015).

⁴³ Al marzo del 2016, rispetto alla Regione Lombardia, risultano promossi di fronte alla Corte costituzionale un giudizio in via incidentale, 6 giudizi in via principale nei quali è ricorrente la Regione Lombardia, 5 nei quali è la Regione ad essere resistente e nessun giudizio per conflitto di attribuzione.

Costituzione vigente; dall'altro, circa l'applicazione del principio di leale collaborazione, si segnala che sedi di confronto e di collaborazione sono state comunque trovate e sfruttate. Ciò che difetta, semmai, sono strumenti di razionalizzazione e di perfezionamento destinati alla prevenzione del contenzioso, come il concorso regionale alla legislazione dello Stato, e ad un eventuale maggiore ruolo del Consiglio regionale, cui la Giunta non è tenuta statutariamente a riferire circa la propria attività nel sistema delle Conferenze⁴⁴. Su quest'ultimo punto, tra i rappresentanti politici dell'assemblea lombarda vi è chi ha posto l'attenzione sull'assenza di un canale organizzato che permetta ai Consiglieri lombardi di conoscere, salva la possibilità di consultare gli ordini del giorno, quanto realizzato dalla Giunta nella sede delle Conferenze, ove pure vengono assunte decisioni di grande rilievo per l'autogoverno regionale [Brambilla]. Eventuali soluzioni a tale questione, tuttavia, dovranno essere eventualmente studiate evitando di incorrere in problemi di tipo operativo, come rilevato dal Segretario generale: *«si può prevedere benissimo che i materiali che vengono istruiti per le Conferenze siano messi a disposizioni anche della Commissione consiliare competente»* ma ciò comporterebbe per il Consiglio e le sue strutture, molto più limitate di quelle della Giunta, *«un aggravio di lavoro enorme»* [Colozzi].

Si vedrà più avanti come e se la riforma costituzionale interviene, in modo diretto o indiretto, su tali questioni.

⁴⁴ Come previsto, ad esempio, dall'art. 46, comma 4, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, secondo cui la Giunta «riferisce ed illustra, almeno ogni sei mesi, all'Assemblea le iniziative assunte, le attività svolte e le decisioni, con particolare riguardo ad intese ed accordi, raggiunte in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni o di Conferenza unificata».

CAPITOLO 4

LA CRISI DEL REGIONALISMO ITALIANO

4.1. LA RISPOSTA (NEO)CENTRALISTA ALL'EMERGENZA ECONOMICA

Prima di passare all'esame del disegno di riforma costituzionale, occorre formulare un'ultima contestualizzazione storica e normativa relativa all'attuale fase dello stato delle Regioni italiane, affinché possa risultare più chiaro il quadro nel quale si colloca la discussione sulla revisione della Carta fondamentale. La visione d'insieme che si cercherà di fornire verrà illustrata con riguardo alle vicende più recenti, di natura giuridica ma non solo.

A questo proposito, come si accennava, si deve iniziare dando conto dei numerosi ed incisivi interventi normativi, provenienti dalle istituzioni statali, adottati a seguito della **crisi finanziaria** e delle conseguenti gravi difficoltà economiche, che hanno caratterizzato la legislazione italiana a cavallo tra la fine del passato decennio e l'inizio di quello attuale. In particolare, all'interno di questa fase normativa, verranno segnalate alcune delle misure, spesso realizzate nella forma del decreto legge, che più hanno avuto modo di incidere sull'attività e il funzionamento delle istituzioni regionali.

Dal lato della riduzione dei cosiddetti **costi della politica**, due sono stati gli interventi di maggiore portata. Si tratta del d.l. n. 138 del 2011 (convertito con la l. n. 148 del 2011) e del d.l. n. 174 del 2012 (convertito con la l. n. 213 del 2012), adottati dal Governo per incidere in modo significativo sulla rappresentanza politica regionale (Verde e Salvago, 2016)⁴⁵, assecondando quella parte di opinione pubblica che ha ritenuto le Regioni e le autonomie locali «principali responsabili dell'esplosione del sistema politico sia sul piano morale, sia su quello finanziario» (Viceconte, 2013, p. 53).

Con il primo decreto si è inteso **ridurre il numero dei Consiglieri** regionali e dei membri delle Giunte – fissando un tetto massimo rispetto alla popolazione della Regione di appartenenza – nonché gli emolumenti e le utilità dei Consiglieri, per i quali si è previsto un nuovo ordinamento della previdenza (secondo il sistema contributivo) e un diverso criterio per il calcolo dell'assegno di fine mandato. Tale scopo è stato perseguito dal legislatore statale, forte del richiamo al titolo competenziale del coordinamento della finanza pubblica, consentendo l'accesso ad una serie di misure premiali soltanto agli enti più virtuosi, individuati per l'appunto tra quelli disposti ad adottare le misure prima ricordate. La legge di conversione, tuttavia, è intervenuta

⁴⁵ Al fine di presentare un quadro più ampio, deve ricordarsi che negli anni precedenti anche le altre autonomie territoriali, Comuni e Province, sono state oggetto di tagli ai costi degli apparati politici e amministrativi, con la riduzione di Assessori e Consiglieri, in particolare tramite la l. n. 191 del 2009, così come integrata dal d.l. n. 2 del 2012 e dal d.l. n. 78 del 2010.

prevedendo l'adeguamento vincolante delle Regioni alle misure di contenimento della spesa⁴⁶.

L'adozione del secondo decreto, in linea di continuità con il precedente, si è indirizzata alla riduzione dei finanziamenti corrisposti dai Consigli regionali ai rispettivi Gruppi, con ulteriori limiti alle indennità dei Consiglieri e, soprattutto, introducendo una serie inedita di **controlli esercitati dalla Corte dei Conti**.

Con riferimento a questo importante e simbolico intervento, diversi osservatori hanno ritenuto di segnalare criticamente la circostanza per cui le misure di contenimento e controllo della spesa dei Consigli regionali sono state richieste dalle stesse Regioni, arresi di fronte al Governo all'epoca in carica (Antonini, 2013, p. 15). Il d.l. n. 174 del 2012, infatti, è stato adottato proprio a seguito delle sollecitazioni provenienti dalla Conferenza delle Regioni, con un documento giudicato da alcuni, per il suo effetto di «commissariamento dell'autonomia», come esempio di «autolesionismo regionale» (Viceconte, 2013, pp. 31 e 43)⁴⁷.

Il decreto in questione, pur non imponendo di diritto l'adozione di una serie stringente di misure di contenimento dei costi della politica, ha di fatto costretto le Regioni a procedere in tal senso, posto che l'adempimento delle misure richieste è stato definito quale condizione per l'erogazione dell'80% dei trasferimenti dell'Erario a favore delle Regione⁴⁸ e sotto pena della decurtazione, in caso di mancato adeguamento, del 50% delle somme destinate per il 2013 al trattamento economico dei Consiglieri e dei membri della Giunta.

Per quanto concerne, poi, l'attività della Corte dei conti, il decreto ha previsto come nuovi compiti per le sezioni regionali di controllo

- l'elaborazione semestrale (oggi annuale, dopo le modifiche introdotte dal d.l. n. 91 del 2014), secondo un approccio collaborativo⁴⁹, una relazione «sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri» (art. 1, comma 2);

⁴⁶ Occorre poi ricordare che la Corte costituzionale, fatto salvo il caso specifico delle Regioni a Statuto speciale, ha escluso l'illegittimità costituzionale dell'intervento di cui al d.l. n. 138 del 2011, con la sentenza n. 198 del 2012, sulla base del limite dell'«armonia alla Costituzione» cui sono soggetti gli Statuti regionali. Si tratta di una decisione che alcune voci (Olivetti, 2012) hanno definito come gravemente lesiva dell'autonomia statutaria delle Regioni.

⁴⁷ Il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome del 26 settembre 2012 richiedeva una «riduzione netta e significativa di tutti i costi della politica, a partire, per le Regioni che non si sono ancora adeguate, dalla piena applicazione delle norme per la riduzione del numero di consigli regionali di cui al Decreto Legge n. 138 del 2011» e «l'attivazione di procedure di controllo, attraverso la Corte dei Conti, anche per quelle spese connesse ai costi della politica, oggi ancora non sottoposte a tale forma di controllo».

⁴⁸ Fatto salvo quanto destinato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e, dopo la conversione del decreto con l. n. 213 del 2012, delle politiche sociali e per le non autosufficienze.

⁴⁹ Giusto quanto specificato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2014.

- la realizzazione di attività di controllo sui bilanci di previsione e sui rendiconti consuntivi delle Regioni (art. 1, commi 3-4 e 7)⁵⁰;
- la realizzazione di una serie di controlli, anche di tipo preventivo, sui rendiconti dei **Gruppi consiliari** (art. 1, commi 9-11), vincolati all'utilizzo delle risorse a disposizione secondo quanto previsto dalle linee guida concordate nella Conferenza Stato-Regioni e attualmente recepite dal d.P.C.M. del 21 dicembre 2012⁵¹.

In sostanza, per usare una formula efficace, il legislatore statale ha operato «una sorta di “attrazione in sussidiarietà”» (Griglio, 2015, p. 375) della disciplina relativa a diversi ambiti dell'organizzazione interna alle Regioni, avocando anche diversi controlli a un soggetto, come la Corte dei conti, distinto rispetto al sistema regionale.

Al complesso di tali misure la Regione Lombardia ha dato attuazione tramite la l.r. n. 3 del 2013 (“Riduzione dei costi della politica in attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174”), rinnovando la disciplina del trattamento economico dei Consiglieri, della Giunta e dei sottosegretari insieme a quella relativa alle risorse destinate all'attività dei Gruppi consiliari e alle loro modalità di utilizzo.

Accanto a questi interventi sull'organizzazione regionale, il legislatore nazionale, a partire dal 2009, ha cercato di fronteggiare gli effetti della crisi finanziaria con la **riduzione della spesa pubblica**, limitando i trasferimenti finanziari disposti a favore degli enti territoriali e richiedendo agli stessi un significativo **contributo economico** a favore del risanamento finanziario (Mangiameli, 2013, pp. 20-22).

Senza entrare nei dettagli di una legislazione copiosa, si può fare utilmente riferimento al bilancio che di tale vicenda la Corte dei conti – Sezione delle autonomie, ha fatto recentemente. Nella delibera n. 25 del 2015 (“Relazione sugli andamenti della finanza territoriale”) ha verificato che

«l'effetto cumulato delle manovre finanziarie poste a carico delle autonomie territoriali ha raggiunto, tra il 2008 e il 2015, i 40 miliardi (pari al 2,4% del Pil), dei quali 21 miliardi quale effetto di misure di inasprimento del patto di stabilità interno per le Regioni ed oltre 19 miliardi a valere sul patto degli enti locali», cui si accompagnano «ulteriori 22 miliardi di tagli nei trasferimenti provenienti dallo Stato (di cui circa 10 miliardi a carico delle Regioni e i restanti 12 miliardi ad appannaggio degli enti locali), cui vanno aggiunti i tagli al finanziamento del fabbisogno del

⁵⁰ A questo proposito, però, la già citata sentenza della Consulta n. 39 del 2014 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, laddove si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni. Per il resto, la Corte, riconducendo la disciplina statale alle materie dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, rispetto alle quali «è naturale che [...] derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitare le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome», ha dato il proprio benestare al d.l. n. 174 del 2012.

⁵¹ Il primo effetto del mancato inoltro del rendiconto o della verifica della sua irregolarità consisteva nella decadenza dal contributo regionale. Tale effetto è stato ritenuto contrario a Costituzione della Corte. Il secondo effetto, sopravvissuto al vaglio del Giudice costituzionale, si concretizza nell'obbligo di restituire le somme irregolarmente rendicontate o non rendicontate.

sistema sanitario gestito dalle Regione per complessivi 17,5 miliardi nel periodo compreso tra il 2009 e il 2015».

Considerato, poi, che nella maggior parte dei casi tali interventi sulla finanza delle autonomie si sono concretizzati in «azioni indifferenziate che non tengono conto delle diversità di assetto e di performance», il risultato osservato di questi tagli lineari è stato la penalizzazione «delle singole realtà territoriali di generare reddito, e perciò tributi per lo Stato nazionale» (Marcantoni e Baldi, 2013, p. 77).

Anche il testo costituzionale è stato oggetto di significativi interventi, attraverso la **legge costituzionale n. 1 del 2012**, di modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. Schematicamente, l'intervento si è concretizzato:

- nell'introduzione dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio statale e di limitazioni al ricorso all'indebitamento;
- nell'imposizione dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico per tutte le Amministrazioni;
- nello spostamento della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato;
- nella limitazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali al rispetto dell'equilibrio di bilancio e al concorso all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento della UE;
- nell'introduzione di limitazioni all'indebitamento per le Regioni, cui si può ricorrere soltanto per «finanziare spese di investimento» e comunque nell'equilibrio di bilancio del complesso degli enti della Regione.

La stessa legge costituzionale, poi, ha introdotto una nuova fonte rinforzata, di cui all'art. 81, comma 6, della Costituzione, per l'individuazione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri per assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese nei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle Amministrazioni. Si tratta dell'attuale legge n. 243 del 2012 («Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione»).

Dal punto di vista delle Regioni, l'intervento del legislatore costituente del 2012 è stato considerato come «vera e propria *contro-riforma* dell'autonomia regionale e locale» (Cecchetti, 2012) rispetto alla riforma del 2001, ad esempio laddove rimette alla potestà esclusiva dello Stato la determinazione dei limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni, di cui all'art. 119 della Costituzione (equilibrio di bilanci e vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'UE).

In questo contesto, anche la **giurisprudenza** della Corte costituzionale ha finito, di fatto, per assecondare il *trend* legislativo, riducendo ulteriormente gli spazi di autonomia delle Regioni. A questo proposito, si segnala il frequente riferimento alla materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica, «divenuta

il vero pass par tout che, in assenza del limite dell'interesse nazionale, ha nuovamente aperto alla legge statale spazi che si ritenevano preclusi dal testo costituzionale come riformato nel 2001» (Sterpa, 2015, p. 45). L'introduzione di vincoli rispetto ai bilanci degli Enti territoriali, infatti, è stata legittimata «perché lo Stato rimane l'unico responsabile del mancato rispetto degli obblighi assunti in sede europea, mentre la complessiva spesa pubblica è prodotta da un numero elevato di enti diversi dallo Stato» (Pappiano, 2016).

4.2. LE DIFFICOLTÀ DELLE REGIONI ITALIANE: TRA DELEGITTIMAZIONE POLITICA E COMPRESSIONE DEGLI SPAZI DI AUTONOMIA

Insieme alla fortissima pressione esercitata dalla legislazione statale di cui si è dato conto in precedenza (cfr. § 4.1.), prevalentemente assecondata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in forza del richiamo alla materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (di cui alla potestà legislativa concorrente dell'art. 117, comma 2), **il ruolo e l'immagine delle Regioni** italiane sono rimasti seriamente pregiudicati da una serie di iniziative della magistratura ordinaria e contabile relative a condotte di numerosi appartenenti alle istituzioni regionali, consistenti nell'uso improprio di fondi pubblici, considerate da larghe fasce dall'opinione pubblica quali esempi di cattiva amministrazione. Questa perdita di credibilità ha colpito in modo prevalente proprio i Consigli regionali.

In questo contesto, la critica alle Regioni si è spinta fino a rimettere in discussione la stessa **idea regionale**: «non è più solo l'esperienza applicativa del regionalismo in Italia ad essere oggetto di serrata critica, ma l'idea stessa che esso giovi al Paese e che le Regioni costituiscano un costo che vale la pena sopportare» (Gianfrancesco, 2014a).

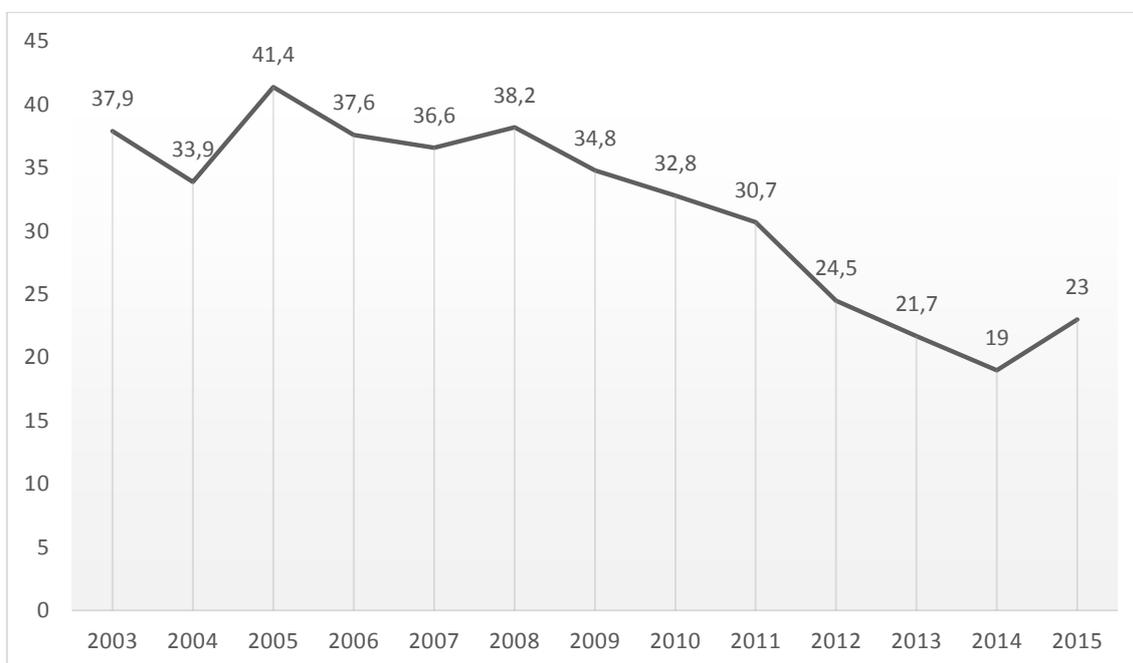
La particolarità dell'ultima fase, tuttavia, consiste nella compresenza di un attacco, o di una radicale critica, proveniente non solo dalla stampa più attenta alle cronache giudiziarie e agli aspetti più eclatanti di malcostume amministrativo e politico (Buccini, 2015; De Robertis, 2012), ma anche da parte di autorevoli esperti (Ainis, 2012; Jorio, 2015), giunti ad ipotizzare perfino, come prospettiva da considerare, la stessa **scomparsa delle Regioni**⁵².

⁵² Importanti membri della classe politica regionale, pur non dichiarandosi favorevoli alla soppressione delle Regioni, hanno avuto modo di manifestare il proprio sostegno, in contesti ufficiali, a soluzioni particolarmente radicali rispetto all'idea di Regione attualmente prevista dalla Costituzione, quale Ente dotato di autonomia politica che si manifesta tramite la legislazione. L'attuale Presidente della Regione Toscana, infatti, si è espresso in tal senso nel corso di un'audizione realizzata all'interno dell'indagine conoscitiva sulla riforma della Costituzione: «francamente trovo [...] che le stesse leggi regionali siano un'autonomia a cui si può rinunciare. Non vedo perché la Toscana debba avere una legge, l'Emilia un'altra e altre Regioni altre leggi ancora. A questo proposito, penso che trovare parametri e criteri nazionali rimetterebbe tutte le Regioni su una base di partenza giusta e corretta [...]. Anche la legge elettorale proverei senz'altro a sottrarla alla competenza delle Regioni, altrimenti si determina una situazione molto differenziata» (Senato della Repubblica. Commissione I Affari Costituzionali, 2015).

Il risultato di questo inedito scenario, in effetti, è stato, secondo quanto riportato da alcune rilevazioni realizzate da istituti di ricerca, un progressivo **calo della fiducia** dei cittadini verso le Regioni.

Oltre a una decrescente partecipazione popolare alle elezioni regionali, di portata più vistosa di quanto registrato per le altre consultazioni elettorali (dove comunque si rileva un aumento del tasso di astensione), la fiducia riposta dai cittadini nelle istituzioni regionali è calata tra il 2009 e il 2014 del 13%: gli Italiani che si dicono abbastanza fiduciosi, infatti, sono passati dal 34% al 21% (Censis, 2015). Altre indagini (Demos & Pi, 2015) hanno condotto, sostanzialmente, a risultati non particolarmente dissimili, sebbene si possa segnalare una modesta ripresa della fiducia verso le Regioni nel 2015, come indicato nel grafico sottostante:

Figura 2 - Andamento della fiducia nell'istituzione regionale



Fonte: nostra elaborazione su dati Demos & Pi (2015).

Peraltro, è diffusa la percezione, tra coloro che hanno esaminato la situazione anche da un punto di vista sociologico, che, a seguito della generalizzazione realizzatasi nell'opinione pubblica circa la scarsa affidabilità della classe politica regionale, si sia determinata «la rimozione quasi acritica e pregiudiziale del ruolo e del significato delle esperienze regionali [affermandosi] l'idea che decentrare significa accrescere il livello d'inefficienza e di corruzione» (Marcantoni e Baldi, 2013, p. 76).

Essendosi necessariamente assestate su di una posizione difensiva, pressoché obbligata in ragione del contesto politico e sociale di cui sopra, le Regioni, nonostante alcune significative prese di posizione (cfr. capitolo 7), non sono state per lo più in grado di raggiungere l'obiettivo di influenzare il legislatore costituzionale, inducendolo ad accogliere alcune delle proposte avanzate dalle stesse Regioni, in occasione della

riforma attualmente sottoposta al giudizio popolare. Tant'è che, a questo proposito, vi è chi ha parlato di un grave «**silenzio delle Regioni**», particolarmente significativo perché mantenuto proprio in occasione di una riforma delle autonomie territoriali di così vasta portata (Chiti in Della Bianca e Chiti, 2015, p. 109). Come affermato da alcuni autori,

«se c'è un soggetto istituzionale che si è sin qui mantenuto ai margini, pressoché silente, nel corso di un dibattito che ormai si protrae da più di un anno, sono proprie le Regioni. Si tratta di un dato di non poco conto, soprattutto se raffrontato al ruolo relevantissimo che le stesse avevano invece giocato, in termini di sostegno e proposta, in occasione della riforma del Titolo V nel 2001» (Caretti, 2015, 101).

Ora, se da un lato è vero che le Regioni, nella precedente stagione di riforme, hanno giocato un ruolo diverso da quello attuale, sembra al contempo ingiusto imputare alle Regioni una mancata presa di posizioni sui temi della revisione costituzionale, alla luce dell'impegno illustrato nel corso dell'*iter* parlamentare (cfr. Capitoli 7 e 8). Semmai, l'attività delle Regioni è stata poco seguita e spesso inefficace: pur essendo uno degli oggetti principale della disciplina approvata dal Parlamento, infatti, le Regioni hanno dimostrato, quantomeno per alcuni versi, una scarsa capacità di indirizzare la riforma costituzionale, laddove si sono fatte portavoce di indirizzi diversi da quelli accolti dalla riforma costituzionale.

In questo contesto di indebolimento complessivo dell'Ente regionale, infine, vi è chi, da un punto di vista politico-istituzionale, ha rilevato l'esistenza di fattori non solo esogeni ma anche endogeni, essendosi indebolita la capacità delle Regioni di occupare, **in modo coordinato** fra di loro e a livello nazionale, «*gli spazi che, nonostante le difficoltà, ci sono ancora: di interlocuzione col Governo, di coordinamento*» [Colozzi].

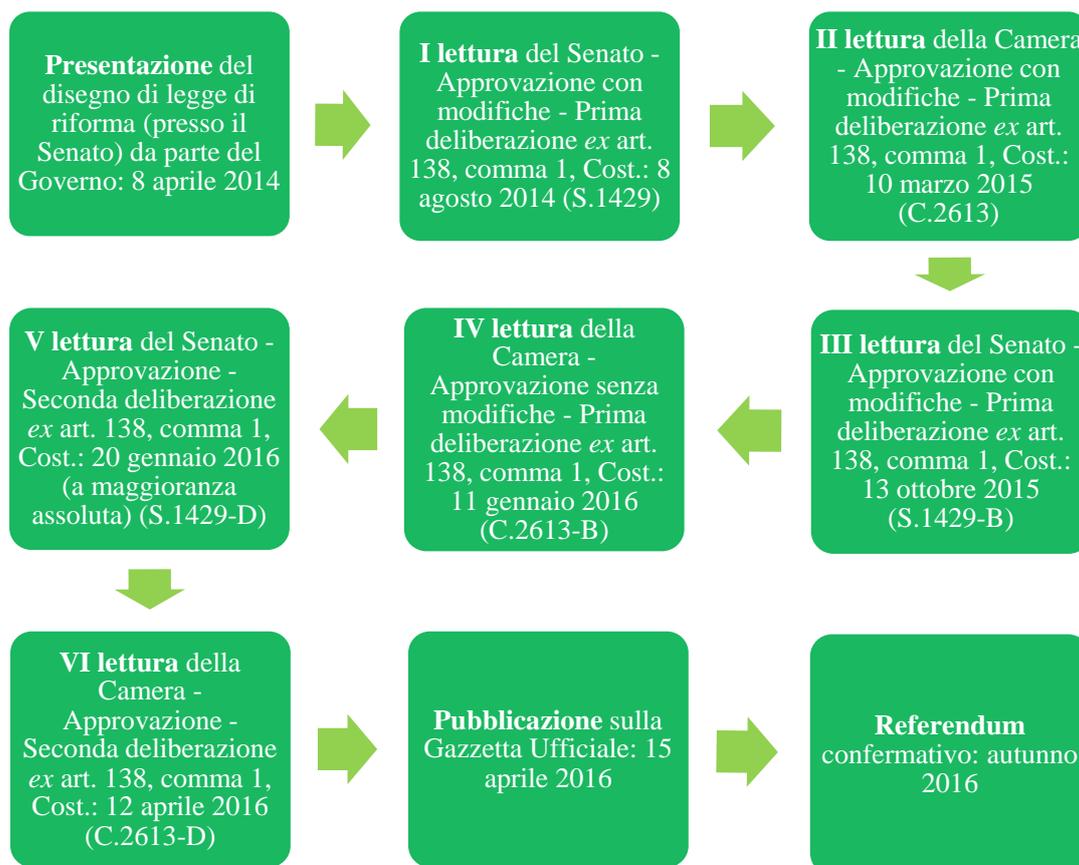
PARTE II

IL PERCORSO DELLE RIFORME ISTITUZIONALI

CAPITOLO 5

IL TESTO DI LEGGE COSTITUZIONALE RENZI-BOSCHI: *ITER* E PRESENTAZIONE DEI CONTENUTI

Prima di iniziare l'esame del contenuto della riforma costituzionale, sembra utile anteporvi uno schema riassuntivo, in nove passaggi, dell'*iter* già percorso o previsto⁵³. Per gli ultimi tre passaggi i riferimenti temporali sono meramente presunti.



Si ricorda che, secondo quanto previsto dall'art. 138 della Costituzione, per la sua riforma occorrono due successive deliberazioni di ciascuna Camera «ad intervallo non minore di tre mesi» (comma 1). Per le seconde deliberazioni, come noto, valgono tre ipotesi: qualora non vi sia l'assenso della maggioranza assoluta dei componenti in entrambi i rami del Parlamento, la riforma non risulta approvata; se si ottiene soltanto la maggioranza assoluta ma non quella dei 2/3, la legge potrà essere sottoposta a

⁵³ Non è possibile, in questa sede, ripercorrere la vicenda del dibattito sulle riforme costituzionale. Occorre rinviare, per un esame comprensivo delle diverse proposte discusse in Parlamento fino alla "riforma Renzi-Boschi", alla ricostruzione di Fusaro (2015a).

referendum (comma 2); infine, nel caso in cui la maggioranza raggiunga i 2/3 dei componenti, non si dà luogo, nemmeno per ipotesi, a referendum popolare (comma 3).

Come emerge dalla traccia anteposta, il versante parlamentare del procedimento di revisione costituzionale, caratterizzato dalla cosiddetta *navette* tra Camera e Senato, ha richiesto sostanzialmente il lavoro di due anni, per un totale di sei letture, tre per ciascun ramo del Parlamento. Le prime tre letture hanno introdotto diverse modifiche al testo di riforma di volta in volta discusso. A partire dalla quarta, il testo è rimasto inalterato⁵⁴.

Dal momento che la revisione costituzionale non è stata approvata con la maggioranza dei 2/3 dei membri di ciascuna Camera, ma soltanto a maggioranza assoluta sia per il Senato sia per la Camera, si è aperta la possibilità, per i soggetti legittimati, di richiedere una consultazione referendaria nazionale sul testo della riforma. Giusto quanto previsto dall'art. 138, comma 2, della Costituzione, infatti, se la revisione costituzionale è approvata soltanto con la maggioranza assoluta vi sono tre soggetti legittimati a richiedere lo svolgimento del referendum confermativo, entro tre mesi dall'avvenuta pubblicazione: 1/5 dei membri della Camera o del Senato, 500.000 elettori e 5 Consigli regionali⁵⁵.

Da un punto di vista formale, la revisione costituzionale, che si caratterizza per essere il frutto di un'**iniziativa prettamente governativa**, interviene, con modifiche o abrogazioni, sui seguenti articoli della Costituzione:

- al Titolo IV (“Rapporti politici”) della Parte I della Costituzione: art. 48;
- al Titolo I (“Il Parlamento”) della Parte II della Costituzione: artt. 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81 e 82;
- al Titolo II (“Il Presidente della Repubblica”) della Parte II della Costituzione: artt. 83, 85, 86, 87 e 88;
- al Titolo III (“Il Governo”) della Parte II della Costituzione: artt. 94, 96, 97 e 99;
- al Titolo V (“Le Regioni, le Province, i Comuni”, dopo la riforma “Le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni”) della Parte II della Costituzione: artt. 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 126, 132 e 133;
- al Titolo VI (“Garanzie costituzionali”) della Parte II della Costituzione: artt. 134 e 135.

Si tratta, come facilmente intuibile, di un intervento molto corposo che riguarda, nel suo complesso, ben 47 articoli della Costituzione.

⁵⁴ A questo proposito occorre avvertire che, nella sede della seconda deliberazione, giusto quanto previsto dai Regolamenti parlamentari, il testo è inemendabile, essendo concessa ai membri del Parlamento, in quel contesto, soltanto l'alternativa secca “prendere o lasciare”.

⁵⁵ Tale prerogativa è disciplinata anche dallo Statuto lombardo, all'art. 14, comma 3, lett. e, assegnando al Consiglio la facoltà di «deliberare la richiesta di referendum abrogativo e di quello costituzionale, ai sensi degli articoli 75 e 138 della Costituzione». Non sono previste, a questo proposito, maggioranze particolari rispetto a quella ordinaria.

Il testo di legge costituzionale, peraltro, contiene ai suoi artt. 39 e 40 una serie di disposizioni transitorie e finali, anch'esse di rango costituzionale sebbene non inserite direttamente in Costituzione, di grande rilievo.

Nel corso del presente capitolo si prenderanno in considerazione soltanto quelle parti della riforma che, direttamente o indirettamente, potranno avere qualche riflesso sull'attività, il ruolo e l'organizzazione delle **Regioni a Statuto ordinario**.

Di conseguenza, sebbene si tratti di temi di grande rilievo costituzionale, non verranno esaminati i seguenti punti ed eventuali riferimenti saranno esclusivamente incidentali:

- il giudizio preventivo di legittimità costituzionale;
- il rinvio presidenziale delle leggi;
- l'istituto del voto a data certa;
- la disciplina dei referendum;
- la disciplina in materia di iniziativa legislativa popolare;
- le novità in materia di decretazione d'urgenza;
- i reati ministeriali;
- i principi sull'Amministrazione⁵⁶;
- la soppressione del CNEL;
- le previsioni dedicate alle sole Regioni a Statuto speciale.

5.1. LA LOGICA “COMPENSATIVA” DELLA RIFORMA

Una chiave di lettura che si ritiene particolarmente interessante e feconda per esaminare il disegno di legge costituzionale è quella offerta dalla stessa Relazione governativa dell'8 aprile 2014:

«il maggiore coinvolgimento delle autonomie sia nelle decisioni riservate alla potestà statale, sia e ancor più in quelle di maggiore interesse territoriale, che si realizza in forme articolate e di diversa intensità [...] rende compatibile con il rispetto e la promozione del principio autonomistico la definizione di una riforma radicale dei criteri di riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni».

In sostanza, stando agli intenti dichiarati, la riforma costituzionale realizzerebbe una forma di compensazione tra un riaccentramento delle competenze in capo allo Stato centrale, di segno sfavorevole per le autonomie, e il contemporaneo loro coinvolgimento nel procedimento legislativo, tramite il nuovo Senato.

⁵⁶ È evidente che, in senso lato, novità in materia di principi dell'Amministrazione avranno delle ricadute sull'attività delle Regioni, che sono esse stesse articolati di Amministrazioni. Tuttavia, non pare che le novità in questione possano atteggiarsi in modo diverso tra le Amministrazioni regionali rispetto a quelle statali o locali sicché, anche per ragioni di spazio e di carattere espositivo, si è preferito non trattare il tema in questa sede.

Questo *trade-off* tra partecipazione ai procedimenti legislativi e contenimento delle competenze delle Regioni ha dato buona prova, in altri ordinamenti, permettendo di conseguire risultati apprezzabili e positivi (Kotzur, 2006, p. 280).

Si tratta allora di verificare se questo potrebbe avvenire anche in Italia. E dunque, da un lato, esaminare che tipo di partecipazione regionale al procedimento legislativo potrebbe realizzarsi e, dall'altro, indagare i profili del nuovo riparto di competenze.

Nell'esame che verrà svolto della proposta di revisione costituzionale si cercheranno di offrire alcuni spunti di riflessione sulla natura di questa compensazione.

5.2. IL SENATO COME ORGANO DI RAPPRESENTANZA DELLE ISTITUZIONI TERRITORIALI

Uno dei punti qualificanti la riforma è costituito senz'altro dall'intervento sul Parlamento e sui suoi meccanismi di tipo bicamerale. Come già illustrato (cfr. § 2.1.), la riforma del 2001, che pure conteneva una spinta all'intervento sul sistema bicamerale italiano, è stata da molti considerata incompiuta proprio sotto il profilo dell'incidenza sulle istituzioni parlamentari. L'intervento riformatore che ha attraversato gli ultimi due anni, invece, si propone, proprio in conseguenza della situazione attuale, di coinvolgere le istituzioni territoriali nel procedimento legislativo dello Stato tramite una radicale revisione del Senato, destinato peraltro a mantenere l'attuale denominazione "Senato della Repubblica". Si tratta di un ideale che ha radici lontane, già oggetto di discussione da parte di Costantino Mortati nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente:

«la riforma regionale non sarebbe infatti completa, essa anzi sarebbe, a mio avviso, frustrata nei motivi e negli intendimenti che ne hanno informato la istituzione e sarebbe deviata dalle finalità politiche che l'hanno promossa, se non trovasse il suo svolgimento e la sua più propria applicazione nell'ordinamento del Parlamento, nel dar vita a una forma specifica di rappresentanza politica (Assemblea Costituente, 1947, p. 303).

Come si vedrà, però, il quadro teorico che emerge dalle future norme costituzionali non è, allo stato, facilmente ricostruibile. L'elevato numero di incertezze e di incognite relative alla disciplina che ci si accinge a considerare, infatti, ha portato autorevole dottrina a esprimersi, sulla futura seconda Camera, con una formula suggestiva:

«il nuovo Senato è una **pagina bianca**, che è ancora tutta da scrivere» (Bin, 2016, p. 170).

Tuttavia, sebbene possa concordarsi con simile considerazione, bisogna pure aggiungere che le norme costituzionali e la storia del regionalismo italiano forniscono alcune indicazioni per l'esame del futuro Senato. Dunque, volendo proseguire la metafora della pagina bianca, si è in grado di identificare alcuni materiali di questa pagina, le sue dimensioni e forse anche quali saranno gli inchiostri e i caratteri con cui questa pagina potrà essere completata.

A questo proposito, l'ordine dell'esposizione partirà dalle questioni legate alla composizione, ai meccanismi di elezione e alla natura della rappresentanza espressa dal Senato per poi passare all'esame delle sue funzioni, di tipo legislativo e non. Sebbene sia possibile sostenere che, da un punto di vista logico, la questione delle funzioni esercitate da un organo come il futuro Senato preceda quella relativa alla sua composizione, dal momento che determinare i componenti di un'istituzione dovrebbe essere un'attività conseguente alla sua dotazione in termini di compiti, si è preferito, per consentire una migliore esposizione, introdurre l'esame del nuovo Senato partendo alla sua composizione.

Composizione: chi saranno i nuovi Senatori

Il tema della composizione, come noto, è stato ampiamente esaminato nel corso del dibattito parlamentare e della discussione pubblica, peraltro forse attirando maggiormente l'attenzione rispetto alle questioni, di importanza strategica, legate alle funzioni attribuite al Senato. Tenuto conto che, sul punto, le versioni del disegno di legge di riforma mano a mano esaminate e votate dal Parlamento hanno subito diverse modifiche e che il presente studio non si ripropone come scopo una ricostruzione storica della genesi del nuovo Senato, si prenderà in considerazione soltanto la disciplina prevista dall'**ultima versione** licenziata al Parlamento, sulla quale saranno chiamati ad esprimersi gli elettori nel futuro referendum.

Prima di passare a un esame delle varie questioni aperte dalla nuova composizione del Senato, occorre partire dal testo costituzionale.

Iniziando dal numero di membri del futuro Senato, la Costituzione riformata prescrive:

«il Senato della repubblica è composto da **novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali** e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica» (art. 57, comma 1, TR).

Il nuovo testo costituzionale, dunque, abbandonando l'attuale sistema che prevede l'elezione «a base regionale» dei 315 membri elettivi del Senato, di cui 6 però eletti nella circoscrizione Estero, adotta una composizione mista, anzitutto perché mantiene, insieme ai Senatori provenienti dalle istituzioni territoriali anche un drappello di Senatori presidenziali.

La **componente di provenienza presidenziale**, di nomina non più vitalizia ma soltanto settennale, è stata fatta oggetto di critiche pressoché unanimi da parte della dottrina, dal momento che tale presenza sarebbe «estranea alla funzione di rappresentanza degli interessi territoriali che la riforma assegna all'assemblea» (Di Cosimo, 2015b, p. 852). In effetti, è difficile immaginare in che modo potranno operare i Senatori presidenziali in un organo che è espressamente definito come rappresentante le istituzioni territoriali.

La composizione, tuttavia, è mista anche per quanto disposto subito dopo:

«i Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, **i senatori fra i propri componenti** e, nella misura di uno per ciascuno, **fra i sindaci** dei rispettivi territori» (art. 57, comma 2, TR).

Dunque, da un punto di vista soggettivo, mentre non risulta più prevista (come nel progetto governativo) alcuna figura destinata ad indossare le vesti di Senatore in via automatica, saranno membri del futuro Senato non solo alcuni Consiglieri regionali, per un totale di 74 Senatori, ma anche 21 Sindaci⁵⁷. A tal fine, il disegno di riforma prevede altresì che, almeno in via di prima approssimazione, i Senatori saranno designati tramite un'**elezione indiretta**, in quanto eletti dai Consigli, a loro volta composti sulla base di consultazioni elettorali popolari.

Il dibattito sulle riforme si è spesso soffermato sulla possibilità che tra i Senatori eletti dai Consigli regionali trovino posto pure i **Presidenti di Regione**, in ragione dell'autorevolezza da questi posseduta vista la loro elezione popolare (Cerulli Irelli, 2014; Bin, 2015b, p. 85). La loro presenza non risulta prevista per legge ma, posto che in tutte le Regioni e Province autonome, i Presidenti sono pure Consiglieri, nulla vieta formalmente che gli stessi siedano tra i banchi del Senato.

Nel corso delle interviste realizzate il punto è stato fatto oggetto di diverse valutazioni, tra chi ha ritenuto auspicabile questa presenza [Buffagni] e chi, invece, l'ha considerato un elemento estraneo e inopportuno rispetto allo spirito della riforma, che vorrebbe una rappresentanza in Senato dei Legislativi e non degli Esecutivi [Capelli; Castellano].

La questione presenta dei riflessi sull'equilibrio dei rapporti tra Giunta e Consiglio e verrà nuovamente affrontata più avanti (cfr. capitolo 11).

Definito il numero complessivo di Senatori e il metodo per la loro elezione, la Costituzione prosegue specificando i criteri per il riparto territoriale dei 95 Senatori:

«nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a **due**; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due» (art. 57, comma 3, TR).

Per i seggi ulteriori rispetto a quelli spettanti comunque alle Regioni e alle Province autonome (42), la riforma introduce un criterio di **proporzionalità rispetto alla popolazione** di ogni Ente preso in considerazione (art. 57, comma 4, TR), così lasciando 53 seggi da ripartire sulla base di un metodo demografico, fatto salvo comunque il numero minimo di almeno due seggi che consente anche agli Enti meno popolosi di dotarsi di una propria rappresentanza in Senato.

⁵⁷ Con riferimento alla dimensione soggettiva della possibile futura rappresentanza senatoriale, occorre tenere conto che la riforma dispone pure l'abrogazione dell'art. 58 della Costituzione, ove si individuano particolari **requisiti di elettorato, attivo e passivo**, per l'elezione del Senato. Non è tuttavia scontato, da un punto di vista giuridico, che tali requisiti risultino appiattiti su quelli previsti per le consultazioni elettorali della Camera. La materia potrebbe essere oggetto della futura disciplina elettorale del Senato.

Con questa disciplina, il legislatore costituzionale, per fare riferimento ad una modellistica diffusa (Palermo, 1997, pp. 216-217) ha espresso la propria preferenza per una **modalità geometrica** di composizione del Senato. Rispetto al modello aritmetico, in cui ogni Regione avrebbe avuto un numero identico di rappresentanti – come avviene ad esempio nel Senato statunitense –, la formula geometrica attribuisce i seggi ad ogni Ente con riferimento alla sua popolazione, al fine di ottenere **maggiore rappresentatività** per le Regioni demograficamente più significative e dunque un più alto tasso di eguaglianza dei cittadini.

Può essere utile, a questo proposito, rappresentare, in forma di tabella, la ripartizione dei 95 seggi spettanti alle Regioni e alle Province autonome nell'ipotetico nuovo Senato⁵⁸:

Tabella 1 - Ripartizione dei seggi spettanti alle Regioni e alle Province autonome nel futuro Senato

	Popolazione (secondo il censimento del 2011)	Seggi	Popolazione media per seggio	Percentuale dei seggi
Piemonte	4.363.916	7 (6 + 1)	623.416	7,4 %
Valle d'Aosta	126.806	2 (1+1)	63.403	2,1 %
Liguria	1.570.694	2 (1+1)	785.347	2,1 %
Lombardia	9.704.151	14 (13+1)	693.153	14,7 %
Prov. Bolzano	504.643	2 (1+1)	252.321	2,1 %
Prov. Trento	524.832	2 (1+1)	262.416	2,1 %
Veneto	4.857.210	7 (6+1)	693.887	7,4 %
Friuli-Venezia Giulia	1.218.985	2 (1+1)	609.492	2,1 %
Emilia-Romagna	4.342.135	6 (5+1)	723.689	6,3 %
Toscana	3.672.202	5 (4+1)	734.440	5,2 %
Umbria	884.268	2 (1+1)	442.134	2,1 %
Marche	1.541.319	2 (1+1)	770.659	2,1 %
Lazio	5.502.886	8 (7+1)	687.860	8,4 %
Abruzzo	1.307.309	2 (1+1)	653.654	2,1 %
Molise	313.660	2 (1+1)	156.830	2,1 %
Campania	5.776.810	9 (8+1)	640.756	9,5 %
Puglia	4.052.566	6 (5+1)	675.427	6,3 %
Basilicata	578.036	2 (1+1)	289.018	2,1 %
Calabria	1.959.050	3 (2+1)	653.016	3,2 %
Sicilia	5.002.904	7 (6+1)	714.700	7,4 %
Sardegna	1.639.362	3 (2+1)	546.454	3,2 %
ITALIA	59.443.744	95 (74+21)	625.618	100%

Fonte: Camera dei Deputati. Servizio studi (2015).

⁵⁸ La tabella esclude la possibilità che anche la Regione Trentino Alto Adige, oltre alle due Province autonome, invii una propria delegazione presso il Senato, ottenendo una «macroscopica sovrarappresentazione» con 6 Senatori (Antonini, 2014b). Un'interpretazione letterale potrebbe anche consentire tale lettura, ma gli effetti sarebbero molto discutibili.

Alla luce del riparto dei seggi possono elaborarsi alcune considerazioni.

In via preliminare va precisato che i riferimenti al numero di abitanti per Regioni o Provincia autonoma sono tratti dall'ultimo censimento ISTAT del 2011 giusto quanto previsto dall'art. 57, comma 4, del nuovo testo costituzionale, secondo cui

«la ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua [...] in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo **censimento generale**, sulla base dei quozienti interi e dei resti più alti».

È evidente che un nuovo censimento generale potrebbe alterare la composizione così come rappresentata nella tabella 1. Non essendo fissato in Costituzione, infatti, il numero dei Senatori attribuiti a ciascuna Regione è variabile nel tempo. A questo proposito, va pure considerato quanto previsto dall'art. 39, comma 2, del testo di legge costituzionale, secondo cui:

«quando, in base all'ultimo censimento generale della popolazione, il numero dei senatori spettanti a una Regione, ai sensi dell'articolo 57 della Costituzione [...] è diverso da quello risultante in base al censimento precedente, il Consiglio regionale elegge i senatori nel numero corrispondente all'ultimo censimento, anche in deroga al primo comma del medesimo articolo 57 della Costituzione».

Posto che l'art. 57, comma 1, nel testo riformato stabilisce in 100 membri il numero dei componenti del Senato, la disposizione sopra citata potrebbe implicare, per un periodo transitorio, anche una variazione, in positivo o in negativo, del numero di Senatori previsto in linea di principio⁵⁹.

Fatte queste considerazioni preliminari, merita di essere segnalato, anzitutto, che il peso della **rappresentanza proveniente dalla Regione Lombardia**, rispetto all'attuale composizione del Senato, subirà una lieve flessione negativa. Attualmente, infatti, i Senatori eletti dalla Lombardia successivamente alle elezioni politiche del 2013 sono 49, vale a dire il 15,8 % dei componenti eletti dell'attuale seconda camera. Nel nuovo Senato, invece, i Senatori lombardi saranno 14 e rappresenteranno, complessivamente, il 14,7 % dei membri eletti. In ogni caso, la delegazione lombarda risulterà la più consistente, tanto da rappresentare, come numero di seggi, l'equivalente di sette piccole Regioni, ciascuna dotata di soltanto due Senatori. Questa situazione, che comporterà grandi differenze nella rappresentanza delle varie Regioni, costituisce «un'escursione che non si registra in alcuna seconda Camera rappresentativa di autonomie territoriali» (D'Atena, 2015).

Possono poi realizzarsi ulteriori riflessioni di un certo interesse, tenendo sempre a mente, come già ripetuto più volte, che molte sono le incognite sulla possibile futura organizzazione del Senato.

⁵⁹ Bisogna peraltro precisare che vi sono ulteriori fattori capaci di alterare il numero complessivo di Senatori, come la presenza degli ex-Presidenti della Repubblica, sulla cui permanenza in Senato non interviene la riforma. Ai cinque Senatori di nomina presidenziale, dunque, potrebbero aggiungersi anche uno o più ex-Presidenti, così portando il numero dei membri della seconda camera a più di 100.

Da un lato, la **presenza dei Sindaci**, indifferente rispetto alla consistenza demografica della Regione o Provincia autonoma di provenienza, risulta tutt'altro che irrilevante, almeno a livello numerico: il Senato, infatti, sarà composto da 21 Sindaci, corrispondenti al 22,1 % dei membri eletti. Più di un quinto, pertanto, dei futuri membri del Senato sarà di origine municipale. Qualora, come qualcuno ha pure ipotizzato (Gianfrancesco, 2016b, p. 199; Di Cosimo, 2015a, p. 154), gli stessi dovessero raggrupparsi politicamente come «espressione dell'Anci», potrebbero aprirsi scenari di particolare interesse, non necessariamente favorevoli per le Regioni. Gli stessi, infatti, potrebbero agire più in rappresentanza degli interessi comunali che degli interessi regionali, i quali, come dimostra l'esperienza non si troveranno ad essere necessariamente coincidenti.

Dall'altro lato, si possono immaginare anche ulteriori nuove aggregazioni, come quella tra i rappresentanti delle **Regioni a Statuto speciale**. Non è da escludere aprioristicamente che questi ultimi, per un totale di 18 membri (di cui 6 Sindaci), possano, quantomeno in particolari occasioni, aggregarsi a tutela della posizione delle proprie Regioni e delle loro prerogative. Si potrebbe perfino realizzare un effetto quasi paradossale: questi 18 Senatori si troveranno ad esercitare il proprio mandato esprimendosi su una legislazione che, quantomeno in alcuni casi, è destinata ad applicarsi a territori diversi dai propri, ossia quelli ricompresi nelle Regioni a Statuto ordinario⁶⁰.

Volendo proseguire, poi, in questi esercizi sperimentali, si possono immaginare anche altri casi ipotetici. Ad esempio, le Regioni che, nella vigenza del Titolo V così come riformato nel 2001, hanno cercato di accedere al regionalismo asimmetrico (cfr. § 2.4.), secondo il meccanismo previsto dall'art. 116, comma 3, potrebbero nuovamente riproporre il tema, sul quale come si è visto il Senato esercita un certo ruolo, forti dei loro 39 seggi complessivi (Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana).

Vi è, infine, un'ulteriore problematica di fondo, giustamente segnalata dalla dottrina. Sebbene la disciplina costituzionale preveda il «**metodo proporzionale**» (art. 57, comma 2) quale criterio per l'elezione dei Senatori da parte dei Consigli regionali, rappresentanze territoriali molto esigue (soprattutto per le 10 Regioni che eleggono soltanto 2 Senatori) difficilmente potranno rappresentare proporzionalmente il Consiglio di provenienza:

«parlare di metodo proporzionale [...] avrebbe un significato effettivo per le sei regioni che eleggono sette o più senatori, mentre sarebbe solo in un senso minimale e prevalentemente formale per le cinque che ne eleggono da tre a sei, e non ha senso alcuno per le restanti regioni (che eleggono un consigliere e un sindaco)» (Pezzini, 2016, p. 254).

⁶⁰ Ad esempio, posto che alle Regioni a Statuto speciale non sembra immediatamente applicabile la cosiddetta clausola di supremazia (cfr. § 5.5.) in forza di quanto previsto dall'art. 39, comma 11, del testo di legge costituzionale, i loro rappresentanti si troveranno comunque a dover votare sull'eventuale applicazione della clausola nei confronti delle altre Regioni.

Prendendo il caso delle non poche Regioni rappresentate da 2 soli Senatori, posto che uno di essi dovrà necessariamente essere un Sindaco, non sarà tecnicamente possibile applicare il metodo di composizione proporzionale (D'Atena, 2015), salvo pensare, in modo improprio, che l'appartenenza politica del Sindaco, più difficile da ricavare nel caso in cui il primo cittadino appartenga a liste civiche, possa essere considerata rappresentativa o della maggioranza o della minoranza. Peraltro, sempre considerando queste Regioni dotate di 2 soli Senatori, la maggioranza e la minoranza, di peso diverso a livello regionale, finiranno comunque per equivalersi, così vanificando ancora una volta il criterio di proporzionalità. La posizione delle piccole Regioni, quindi, risulta politicamente problematica, tant'è che, secondo certe ricostruzioni, le Regioni scarsamente rappresentate potrebbero finire per perdere «fiducia nell'istituzione destinata a fornire loro proiezione nelle istituzioni centrali ed interesse a partecipare ai suoi lavori» (Gianfrancesco, 2014b).

Sono numerose, quindi, le incognite legate alla distribuzione dei seggi del Senato riformato.

Elezione: come verranno scelti i nuovi Senatori

Particolarmente controversa e ambigua, inoltre, è la formula prevista dalla Costituzione per l'individuazione dei componenti del Senato, vale a dire del metodo con cui questi saranno eletti dalle Assemblee legislative delle Regioni. A questo proposito, occorre tenere conto di diversi elementi la cui compresenza rende particolarmente intricato il compito in questione.

Anzitutto, si individuano le previsioni costituzionali relative alla materia:

- l'elezione dei Senatori avviene da parte dei Consigli regionali e dei Consigli delle Province autonome (art. 57, comma 2, TR) tra i propri membri e i Sindaci della Regione o della Provincia autonoma⁶¹;
- l'elezione in questione dovrà svolgersi in «conformità alle **scelte espresse dagli elettori** per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge» elettorale per il Senato (art. 57, comma 5, TR)⁶²;
- l'attribuzione dei seggi avverrà «in ragione dei voti espressi e della **composizione di ciascun Consiglio**» (art. 57, comma 6, TR).

⁶¹ Peraltro, la riforma costituzionale, prevedendo la presenza dei Consiglieri-Senatori, elimina logicamente l'attuale **incompatibilità** tra lo *status* di Consigliere regionale o di membro della Giunta e quello di Senatore, attualmente previsto dall'art. 122, comma 2, della Costituzione. Resterà invece vigente l'incompatibilità rispetto alla carica di membro della Camera dei Deputati, di altro Consiglio o altra Giunta regionale o del Parlamento europeo.

⁶² Si noti che la formula relativa alla tendenziale conformità tra scelte degli elettori e scelte degli eletti Consiglieri non fa riferimento ai Sindaci.

Si deve tener presente, anzitutto, che molti dei nodi emergenti da tale reticolo di norme potranno essere sciolti soltanto all'approvazione della legge elettorale del Senato. Si tratterà di una legge statale, sottoposta al procedimento bicamerale paritario (cfr. § 5.3.) e relativa a:

- «modalità di attribuzione dei seggi» del Senato;
- modalità «di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e sindaci»;
- modalità per «la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale» (art. 57, comma 6, TR).

Dunque, sarà la legge dello Stato, approvabile a partire dalla legislatura in corso se l'entrata in vigore della riforma dovesse avvenire prima del suo scioglimento, a individuare i meccanismi per l'elezione dei futuri Senatori, dovendo peraltro fare i conti con la diversità che caratterizza i **sistemi elettorali attualmente vigenti** nelle varie Regioni italiane.

Si tratta, pertanto, di riuscire a trovare delle **formule** che consentano la contemporanea efficacia del principio della conformità alle scelte da parte degli elettori e del principio della scelta finale da parte dei Consigli regionali, compito non facile in ragione anche di una «scadente qualità della normazione» che caratterizza certi passaggi del testo di riforma (Di Cosimo, 2015b, p. 853). Come noto, infatti, alla compresenza di tali principi si è arrivati sulla base di una **mediazione** interna allo schieramento parlamentare che sostiene l'attuale di maggioranza di Governo, con esiti in alcuni casi problematici dal punto di vista della redazione normativa. A questi principi, poi, se ne aggiunge un terzo, quello relativo alla considerazione della composizione di ciascun Consiglio regionale. È difficile, allora, immaginare la convivenza di tutti queste indicazioni, come emerso anche nelle interviste:

«l'accordo nel PD voleva una rappresentazione proporzionale della società, con l'elezione diretta. Ma quello che c'è scritto è che i Consigli eleggono in modo proporzionale, ma proporzionale a se stessi. Però tutti i sistemi elettorali regionali sono maggioritari. Per cui se è proporzionale rispetto a un sistema maggioritario, non può essere proporzionale rispetto all'origine» [Colozzi].

Esaminando la letteratura che ha provato ad esercitarsi sul tema, tenuto conto dei punti fermi che sono stati ricordati sopra, tra i quali la necessaria intermediazione dei Consigli regionali, la quale non potrà essere resa del tutto irrilevante, potrebbero ipotizzarsi i seguenti scenari⁶³:

⁶³ Va precisato che, in questo caso, i richiami agli Autori delle varie proposte di seguito esaminate non stanno a indicare necessariamente un'adesione degli stessi al contenuto della formula descritta ma soltanto a precisare la paternità delle soluzioni proposte, a prescindere dal giudizio che ne viene dato.

- un sistema nel quale i Senatori saranno eletti dai Consigli «in seno al catalogo di tutti gli eletti che si siano candidati altresì allo scopo di entrare a far parte della seconda Camera», secondo la formula della «scelta in *tandem*» (Ruggeri, 2016, p. 130);
- un sistema basato sulle **preferenze espresse dai cittadini** (Mangiameli, 2015a), con due varianti: una prima nella quale «coloro che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze faranno accesso alla carica senatoriale» (M.E. D'Amico, 2016, p. 209), un'altra nella quale i Consigli regionali sceglieranno «fra una cerchia più circoscritta di consiglieri regionali individuati in base al numero di preferenze ottenuto» (Di Cosimo, 2015b, p. 855; Astrid, 2015);
- un sistema che rimetta ai cittadini l'indicazione di una «**rosa di nomi**» nell'ambito dei quali sarà il Consiglio a scegliere (M.E. D'Amico, 2016, p. 209). In sostanza i Consiglieri procederanno a una selezione «all'interno di una lista di consiglieri regionali in precedenza individuata dagli elettori, che con il proprio voto definirebbero una platea di eleggibili più ristretta rispetto al totale dei consiglieri regionali» (Di Cosimo, 2015b, pp. 854-855);
- un sistema di «**liste separate**» contenente i nomi dei candidati Senatori (M.E. D'Amico, 2016, p. 209; De Santis, 2015; Barbera, 2014) e che metta in evidenza la differenza tra chi aspira semplicemente al seggio nel Consiglio regionale e chi, invece, ambisce pure al seggio presso il Senato.

Elezione indiretta e di secondo grado

Non sempre le classificazioni teoriche costituiscono meri esercizi di dottrina. Utile, invece, è la distinzione tra **elezione indiretta in senso generico** e **elezione indiretta in senso proprio**, l'unica vera elezione di secondo grado (Elia, 1968): nel primo caso l'elezione è compiuta da un'assemblea elettiva (come potrebbe essere il Consiglio regionale), nel secondo caso vi sono degli elettori primari e degli elettori scelti appositamente come grandi elettori (come nel caso del Presidente degli Stati Uniti d'America).

A prima vista, il riferimento all'elezione di secondo grado per indicare la designazione da parte dei Consigli regionali dei membri del Senato non pare del tutto corretto, a meno che non si voglia intendere il ruolo dei Consigli più come una ratifica della volontà popolare che come una scelta dei Consigli.

Ovviamente, le varie ipotesi non sono affatto indifferenti rispetto alla natura della rappresentanza che ci si attende da parte dei Senatori, dimostrando quindi l'importanza strategica della futura legge elettorale per il Senato. In sostanza, però, pur con una varietà di formule, sono due le direttrici opposte che potrebbe accogliere la futura legge elettorale. In un caso, sarebbe prevalente la scelta realizzata dal **corpo elettorale popolare**, la quale finirebbe per designare di fatto i futuri Senatori lasciando al Consiglio un ruolo sostanzialmente ratificatorio, secondo una prospettiva di «*suffragio*

elettorale diretto mascherato» [Ruggeri]. Nell'altro caso, invece, ai Consigli regionali si attribuirebbe un vero e proprio potere di scelta, per quanto condizionato dalle preferenze degli elettori. Sarà determinante l'interpretazione che si darà alla formula della **conformità** alle scelte degli elettori:

«significa “uguale a”, “non difforme ad”, “compatibile con”, “non incompatibile con”? È evidente che l'uso della parola crea una difficoltà sistematica di ricostruzione, che poi si tradurrà nella legge da fare» (Villone, 2015).

In particolare, l'ipotesi di liste separate «sarebbe veramente più lontana dalla rappresentanza territoriale e proporrebbe di nuovo tutti i quesiti del bicameralismo, soprattutto se dovesse prevedersi un voto distinto rispetto a quello per il Consiglio e per il Presidente della Regione» (Mangiameli, 2015a). Effettivamente, è in questa trama di meccanismi che la classica **dinamica partitica nazionale**, soprattutto in presenza di partiti centralizzati (Elazar, 1995, p. 183), potrebbe appropriarsi del futuro Senato, così vanificando tutti i riferimenti che la riforma pura introduce alla prospettiva della rappresentanza territoriale⁶⁴.

Occorre allora che le istituzioni regionali sostengano l'importanza del versante consiliare del meccanismo di determinazione dei futuri Senatori, al fine di non rendere il proprio intervento «una presa d'atto della scelta popolare» (De Santis, 2015), ovviamente non in nome di improponibili intenti antidemocratici ma al fine di intervenire nel senso di rendere il Senato veramente rappresentante delle istituzioni territoriali (a loro volta democraticamente elette). Un ruolo forte dei Consigli regionali nel momento in cui si genera il Senato costituisce un presupposto essenziale affinché sorga un legame con i propri Senatori⁶⁵. Qualunque formula capace di mantenere vivo il legame con le istituzioni territoriali di provenienza, infatti, presuppone che le stesse istituzioni rivestano un peso determinante al momento della designazione della propria delegazione.

Durata: quanto permarranno in carica i nuovi Senatori

Anche la disciplina prevista per la durata del mandato dei futuri Senatori non costituisce un aspetto di poco conto del disegno di riforma. Secondo quanto previsto, infatti,

«la durata del mandato dei senatori **coincide con quella degli organi** delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti» (art. 57, comma 5, TR).

⁶⁴ Anche nelle interviste emergono come elemento discriminante tra la prevalenza della dinamica partitica o di quella elettorale i concreti meccanismi elettorali che verranno adottati a livello statale e regionale [Dainotti].

⁶⁵ Sul punto, potrebbe essere presa in considerazione l'eventualità di inserire un riferimento all'elezione dei Senatori tra le funzioni proprie del Consiglio regionale lombardo, di cui all'art. 14, comma 2, dello Statuto di autonomia.

In prima battuta, dunque, ciò comporta che i Senatori resteranno in carica, in linea di principio, per tutta la durata della legislatura regionale del Consiglio che li ha eletti. Particolare, tuttavia, è il caso dei Sindaci eletti al Senato, posto che il mandato comunale avrà un riflesso sulla conservazione del proprio seggio senatoriale. Su questo punto, la riforma prevede che

«il Senato della Repubblica prende atto della **cessazione dalla carica elettiva** regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore» (art. 66, comma 2, TR).

Di conseguenza, insieme all'eventuale scioglimento del Consiglio, per la sua scadenza naturale o per le altre ragioni che possono determinare tale evento, la carica senatoriale rimarrà strettamente legata anche alle vicende del singolo rappresentante, il quale non potrà più mantenere tale titolo una volta decaduto, ad esempio, dalla carica di Sindaco. Analogamente, il Consigliere eletto al Senato perderà il seggio parlamentare qualora dovesse decadere dal Consiglio regionale. Volendo usare una formula abitualmente impiegata per descrivere i rapporti tra Giunta e Consiglio regionale (cfr. § 1.1.), tra il Consiglio regionale e i suoi Senatori si instaurerà un rapporto di *simul stabunt simul cadent*: il Senatore sarà tale fino a quando permarrà il Consiglio che lo ha eletto. Sul punto, pertanto, si potrebbe determinare un quadro di *«frequente mobilità nella composizione»* del nuovo Senato [Ferrari].

La conseguenza più caratteristica e vistosa della durata variabile e diversificata del mandato dei Senatori riguarda la stessa natura del Senato, per il quale, secondo quanto è stato osservato, non risulterebbe più possibile parlare in senso stretto di **legislatura** (Dickmann, 2016). La nuova seconda camera, infatti, costituirà un organo a rinnovo continuo e parziale, non sottoposta a scioglimento. Soltanto la Camera dei Deputati, infatti, potrà essere sciolta dal Presidente della Repubblica (art. 88 TR).

In considerazione di questa caratteristica del Senato, organo a rinnovo parziale, si potranno realizzare diversi **mutamenti nei rapporti di forza** nel corso di un'unica legislatura dell'altro ramo del Parlamento, con possibili significative ricadute di tipo politico, ad esempio in termini di supporto o meno alla maggioranza governativa (pur in assenza di qualunque forma di vincolo fiduciario: cfr. § 5.4.).

Da questa nuova natura del Senato sorgono diversi interrogativi che, in assenza della necessaria revisione del Regolamento del Senato, non possono trovare ancora alcuna soluzione. Si tratta, ad esempio, della questione relativa alle eventuali attività svolgibili del Senato nel momento in cui l'altro ramo parlamentare dovesse essere sciolto: in quanto **organo permanente**, la camera territoriale si troverà ad operare in assenza della corrispondente camera nazionale, con possibili e inedite problematiche che soltanto la futura disciplina potrà regolare.

Indennità: chi pagherà i nuovi Senatori

Anche dal punto di vista dell'indennità parlamentare dei futuri membri del Senato la riforma costituzionale interviene seguendo un approccio di limitazione dei costi della

politica, in particolare di quelli legati alla rappresentanza delle autonomie, già invalso da alcuni anni (cfr. capitolo 4). Per quanto concerne il caso dei Senatori, l'intervento riformatore appare particolarmente radicale:

soltanto «i membri della Camera dei deputati ricevono una indennità stabilita dalla legge» (art. 69 TR).

Escludendo indirettamente i Senatori dall'indennità, la revisione costituzionale limiterà il trattamento economico dei membri della seconda camera. I Senatori, infatti, non avranno diritto ad alcuna forma di indennità e dovranno dunque appoggiarsi a quanto percepito in ragione della carica regionale o comunale dell'Ente di provenienza. A beneficiare di emolumenti, oltre ovviamente ai membri della Camera dei Deputati, saranno soltanto i Senatori a vita già in carica al momento della formazione del nuovo Senato, come previsto dall'art. 39, comma 7, del testo di legge costituzionale, e gli ex-Presidenti della Repubblica, secondo quanto dispone l'art. 40, comma 5, dello stesso testo.

Così facendo, la riforma avrà come effetto quello di addossare una componente di peso dei costi legati alla possibile futura rappresentanza del Senato sugli enti territoriali, peraltro istituendo indirettamente vari regimi differenziati tra membri dello stesso organo sulla base delle rispettive provenienze, un esito da alcuni considerato francamente paradossale (Tarli Barbieri, 2015).

La vicenda, tuttavia, potrebbe essere anche interpretata, in modo meno immediato, a favore delle rappresentanze territoriali: la circostanza che siano gli Enti territoriali, e non il centro, a corrispondere gli emolumenti ai propri rappresentanti potrebbe essere vista anche come un fattore di **rafforzamento del legame** tra Senatori e istituzioni territoriali, al contrario di quanto sarebbe avvenuto se si fosse scelta una diversa soluzione.

La natura della rappresentanza espressa dal Senato e dai Senatori

Concluso l'esame relativo alla formula per la composizione del Senato, può essere più agevolmente affrontato il tema altrettanto intricato relativo alla natura della rappresentanza che potranno esprimere l'organo Senato, così come riformato, e i suoi futuri membri.

Ancora una volta, occorre partire dalle previsioni costituzionali, da quelle espressamente riferite al Senato a quelle che vengono eliminate o che risultano limitate alla sola Camera dei Deputati. Tra le prime, si segnala anzitutto la seguente:

«il Senato della Repubblica **rappresenta le istituzioni territoriali** ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica» (art. 55, comma 4, TR).

Con formula simile, ma non identica, viene poi definita la natura dei Senatori:

«il Senato della Repubblica è composto da novantacinque Senatori **rappresentativi delle istituzioni territoriali**» (art. 57, comma 1, TR).

Tra quanto scompare o viene disposto per la sola Camera, invece, bisogna tenere conto dei nuovi articoli 55 e 67. Nel primo caso, viene disposto che

«ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la **Nazione**» (art. 55, comma 4, TR).

Implicitamente, se si vuole dare un senso al testo costituzionale, si afferma che i membri del Senato non rappresenteranno più la Nazione. Nel testo rivisto dell'art. 67, poi, scompare il riferimento generale circa la rappresentanza della Nazione in Parlamento, residuando soltanto il principio del divieto di mandato imperativo, esteso anche ai membri del Senato:

«i membri del Parlamento esercitano le loro funzioni **senza vincolo di mandato**» (art. 67, TR).

Si conferma così quanto sopra rilevato: ai Senatori non è più attribuita espressamente una rappresentanza di tipo unitario, quella della Nazione ma, al contrario, soltanto quella delle istituzioni territoriali.

Già considerando il solo dato letterale, un primo elemento di interesse è costituito dal riferimento alle «istituzioni territoriali» di cui al nuovo art. 55, comma 4. Le istituzioni in questione, infatti, non si esauriscono ovviamente nelle Regioni ma corrispondono, quantomeno, agli Enti territoriali costitutivi della Repubblica secondo quanto previsto dall'art. 114 della Costituzione, anch'esso riformato tramite l'espunzione del riferimento alle Province. Si tratta dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni.

Non si fa riferimento, invece, alle comunità territoriali o, ancora più genericamente, ai territori: il riferimento è volutamente specifico e va ricondotto, in prima battuta, proprio agli Enti⁶⁶.

Ciò non significa, ovviamente, che saranno esclusi dalla rappresentanza del Senato gli interessi territoriali o comunitari, ma soltanto che tali manifestazioni verranno filtrate tramite l'istituzione, inteso come ente esponenziale, prima di essere rappresentate nella seconda camera.

⁶⁶ È possibile inoltre aggiungere che, volendo dare rilievo al fatto che la Costituzione non fa riferimento espresso alla rappresentanza delle **proprie istituzioni** territoriali, si potrebbe sostenere che i futuri Senatori saranno (anche) rappresentativi dell'intero sistema istituzionale territoriale, e non solo delle istituzioni di provenienza. Come messo in luce da chi si è interrogato, ancor prima della riforma, sulla natura di tali fenomeni, «il rappresentante territoriale rappresenta non solo, o non sempre, il territorio di appartenenza, bensì il **sistema-territori**» (Ruggiu, 2006, p. 100).

Del resto, prendendo in considerazione specificatamente il **contesto lombardo**, proprio lo Statuto afferma che

la Regione «esprime e promuove in modo unitario gli **interessi delle comunità che insistono sul suo territorio**, nel rispetto dei principi dello stato di diritto, democratico e sociale» (art. 1, comma 1, dello Statuto)⁶⁷.

Al fine di inquadrare meglio la problematica in esame, allora, sembra utile realizzare una breve digressione di tipo teorico, facendo per una volta eccezione all'impostazione finora seguita nella stesura del presente rapporto.

Ricorrendo a un'autorevole ricostruzione dottrinale (Martines, Ruggeri e Salazar, 2008, pp. 13-17), è possibile individuare gli **elementi costitutivi dell'ente Regione**. Questi sono:

- la **comunità regionale**, intesa come «l'elemento personale dell'ente» e comprendente gli individui che risiedono nei Comuni compresi nel territorio, dotate di propri interessi, alcuni dei quali di ordine istituzionale (ad esempio quelli relativi alla partecipazione al governo regionale);
- il **territorio regionale**, «un centro di riferimento di interessi generali che hanno nel territorio stesso il luogo e la fonte della loro emersione»;
- l'**apparato autoritario regionale**, vale a dire un «proprio apparato di organi che ne danno la complessiva organizzazione».

Stando alla già ricordata definizione che l'ipotetica nuova Costituzione darà del Senato, organo rappresentante le «istituzioni territoriali», ciò che potrebbe essere oggetto di rappresentazione, sul versante regionale, sarà il terzo elemento costitutivo della Regione, cioè quello degli enti esponenziali, il quale a sua volta, visto quanto previsto dallo Statuto lombardo, proietta a livello istituzionale la propria comunità e il proprio territorio.

Dunque, coglie nel segno chi ha affermato che

«rappresentare le istituzioni territoriali vuol dire che lì non c'è la voce dei cittadini, filtrata attraverso sistemi elettorali diversi o regionalizzati, ma c'è **la voce delle istituzioni territoriali**, essenzialmente delle Regioni in quanto tali, in quanto istituzioni territoriali» (Onida, 2014).

Così definita la formula costituzionale, si aprono quantomeno due ulteriori problemi.

Il primo di questi concerne l'identificazione delle istituzioni territoriali regionali oggetto di rappresentanza nel Senato. Esaminando la letteratura fino ad ora prodotta su tali questioni, insieme alle numerose audizioni svoltesi presso il Parlamento, la

⁶⁷ Tale ruolo è corrispondente a quello riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale, che qualifica la Regione come ente di «rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività» (sentenza n. 372 del 2004).

questione non sembra essere stata fatta oggetto di particolare attenzione. Semmai, è proprio nelle interviste che il tema è stato messo a fuoco:

*«c'è il problema di **come rappresentare** le proprie istituzioni territoriali. E queste istituzioni sono la Regione o il Consiglio regionale? Perché in materia legislativa è il Consiglio che in qualche modo ha la competenza. Però la rappresentanza legale e politica delle Regioni, col sistema presidenziale, ce l'ha il Presidente della Regione» [Colozzi].*

In effetti, stando allo Statuto lombardo, è il Presidente della Giunta che «rappresenta la Regione» (art. 25, comma 1). Eppure, questa disposizione convive, sempre all'interno dello Statuto, con la disposizione per cui il Consigliere regionale «rappresenta la comunità regionale» (art. 13, comma 1). Volendo seguire un criterio strettamente formale, allora, si potrebbe giungere alla conclusione che la rappresentanza istituzionale è quella esercitata dal Presidente della Giunta, essendo ai Consiglieri consegnata la rappresentanza popolare. Tuttavia, non sembra che la questione possa essere risolta semplicemente sulla base delle norme esistenti, con il rischio di incappare in cortocircuiti formali.

Un ruolo determinante sarà svolto dal concreto equilibrio politico che, in ogni Regione, caratterizza i rapporti politici tra l'Esecutivo e il Legislativo. Una variabile importante, a questo proposito, potrebbe essere costituita dalla presenza o dall'assenza dei Presidenti di Regione. In attesa di verificare come la politica regionale, a seguito dell'eventuale approvazione popolare della riforma, si rifletterà sul Senato, una formula teorica di compromesso potrebbe essere quella cui ha fatto ricorso la dottrina trattando della forma di governo regionale: ciò che viene rappresentato sarà «l'**indirizzo politico** che si forma nel raccordo Consiglio-Presidente» (S. Pajno, 2014b).

Il secondo problema, strettamente intrecciato rispetto al precedente, concerne l'esistenza di **meccanismi**, giuridici e politici, che consentano effettivamente tale rappresentanza. Se non vi fossero tali strumenti, infatti, la definizione costituzionale potrebbe essere destinata a rimanere lettera morta, consentendo così un pieno dispiegarsi della sola **dialettica partitica**, a discapito dell'idea territoriale che pure caratterizza la riforma costituzionale. Ovviamente, l'individuazione di tali meccanismi dipende dall'opzione prescelta circa l'istituzione di cui saranno portavoce i Senatori. Sul punto si rinvia a quanto verrà detto più avanti sul rapporto tra Senato e Consigli regionali (cfr. capitolo 10).

Peraltro, tutte le considerazioni precedenti prescindono dalla problematica posta dalla presenza dei Sindaci. In questo caso, la natura ibrida della rappresentanza espressa dal Senato – che impedisce, ad esempio, di parlare in senso stretto del Senato come “Camera delle Regioni” (Luciani, 2015) – si manifesta nella circostanza per cui i 21 Sindaci saranno tutt'al più rappresentativi dei Comuni ed, eventualmente, anche delle Città metropolitane nel caso dovessero essere eletti come Senatori anche Sindaci metropolitani, mentre risulta controverso, allo stato, individuare un legame con l'Ente

regionale, in costanza del mandato di Senatore, diverso da quello genetico (l'elezione da parte del Consiglio) e terminale (lo scioglimento del Consiglio).

In conclusione, fermo restando che la natura del processo di riforma impone di considerare qualsiasi risultato come meramente provvisorio, dall'analisi condotta in precedenza possono ricavarsi le seguenti indicazioni:

- la rappresentanza territoriale espressa dal Senato, una volta accertato che la stessa non sarà necessariamente a prevalenza partitica⁶⁸, potrebbe essere una rappresentanza anche istituzionale;
- la rappresentanza territoriale di tipo istituzionale, tuttavia, necessita di strumenti sufficienti perché possa altresì essere definita come rappresentanza non solo teorica ma anche in termini giuridici o quantomeno politici (cfr. capitolo 10).

Struttura: come si organizzeranno i nuovi Senatori

Coloro che si sono interrogati sulle possibili dinamiche interne al Senato hanno individuato tre *cleavage* principali, linee di frattura, destinati a convivere (Lupo, 2016), sulla base di equilibri interni ancora difficilmente prefigurabili:

- il *cleavage* partitico, che potrebbe distinguere i Senatori sulla base dell'appartenenza partitica;
- il *cleavage* territoriale, per cui i Senatori «tenderebbero ad articolarsi a seconda della regione dal cui consiglio regionale sono stati eletti»;
- il *cleavage* istituzionale, sulla cui base i Senatori si suddividerebbero a partire «dalla categoria di istituzioni di provenienza e di appartenenza» (Senatori-Consiglieri, Senatori-Sindaci)⁶⁹.

Rispetto alla composizione prettamente politico-partitica della Camera dei Deputati, che rimane confermata nella riforma, nel testo della revisione costituzionale sono individuabili alcuni indici particolarmente significativi relativi alle modalità con cui potrebbe atteggiarsi l'attività dei Senatori:

- soltanto per la Camera dei Deputati si prevede che le Commissioni, anche permanenti, dovranno «rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari» (art. 72, comma 4, TR), lasciando intendere che, per il Senato, l'eventuale costituzione di Commissioni potrà prescindere dal riferimento proporzionale ai

⁶⁸ Ciò non esclude, ovviamente, un'irrealistica e nemmeno auspicabile esclusione del circuito partitico dalla rappresentanza espressa dai Senatori. Come emerso in una delle interviste, ove il tema è emerso in più occasioni, i territori verranno rappresentati ma «secondo la sensibilità dei partiti» [Capelli].

⁶⁹ Al fine di evitare possibili fraintendimenti, occorre precisare che in questa categorizzazione l'uso del termine "istituzionale" non corrisponde al senso che si è attribuita alla stessa nozione in precedenza, dove indicava l'apparato della Regione. Il *cleavage* territoriale, nella classificazione di Lupo, comprende sia l'elemento territoriale sia quello organizzativo.

Gruppi (i quali, per ipotesi, potrebbero dunque addirittura non formarsi nel Senato, posto che non si trovano vincoli di questo tipo in Costituzione);

- allo stesso modo, l'art. 82, comma 2, TR dispone che, nel caso di inchieste parlamentari, le sole Commissioni della Camera saranno formate «in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi»;
- mentre per la Camera la Costituzione prevede che il Regolamento disciplini lo statuto delle opposizioni (art. 64, TR), per il Senato vale esclusivamente la direttiva che impone al Regolamento di garantire «i diritti delle minoranze parlamentari».

Dal complesso di tali disposizioni si potrebbe dedurre qualche apertura, da concretizzarsi nella disciplina che verrà imposta dal futuro **Regolamento del Senato**, per un'organizzazione del Senato diversa da quella attuale, fondata sulla preminenza del ruolo dei partiti politici. La composizione delle Commissioni, ad esempio, potrebbe seguire criteri diversi da quelli attuali, ad esempio ricorrendo a formule riferite alla provenienza territoriale dei Senatori.

Fortemente ambiguo, invece, è il riferimento all'individuazione di «**minoranze**» presso il Senato. Posto che il rapporto maggioranza/minoranze si costituisce tradizionalmente proprio in funzione del sostegno al Governo, non risulta affatto chiaro come potranno individuarsi minoranze all'interno del Senato dal momento che, come illustrato, la seconda camera sarà privata del vincolo fiduciario nei confronti dell'Esecutivo. Se tali minoranze dovessero rispecchiare, sulla base delle divisioni partitiche, quelle presenti alla Camera dei Deputati, si determinerebbe un grave pregiudizio verso qualsiasi ipotesi di effettiva territorializzazione del Senato.

Proprio al fine di evitare una progressiva identificazione tra le divisioni dei due rami del Parlamento, a discapito del legame dei Senatori con gli Enti rappresentati, risulta decisiva la strutturazione dei **Gruppi parlamentari su base regionale**, come del resto alcuni osservatori avevano già avvertito ancor prima del dibattito sulla presente riforma:

«il collegamento strutturale con le assemblee dei rappresentanti regionali dovrebbe propiziare l'immedesimazione dei senatori con le specifiche esigenze degli enti di appartenenza, con conseguente, almeno parziale, emancipazione degli stessi dalle rispettive estrazioni partitiche. Un risultato, che potrebbe essere, forse, favorito, se si prevedesse un'articolazione a base regionale e non politica dei gruppi parlamentari» (D'Atena, 2008, p. 245).

A fianco di tutte le questioni esaminate in precedenza, rimanendo sul terreno dell'organizzazione del Senato, le interviste hanno fatto emergere numerose **problematiche di tipo pratico**, ma non per questo meno rilevanti. Si tratta, in sostanza, dei problemi connessi alla contitolarità di più cariche elettive per i futuri Senatori: come Consiglieri regionali (anche nell'ipotesi dell'elezione del Presidente della Regione) o come Sindaci. Ammettendo che il Senato non riduca la propria attività a un numero limitato di sessioni, come pure è stato suggerito da alcuni (Fusaro, 2015b, p. 161), è

evidente che lo svolgimento dei propri compiti locali potrebbe determinare, in alcuni casi, notevoli difficoltà organizzative, tanto più in considerazione dei non pochi compiti che la riforma costituzionale attribuisce al Senato. Frequente, nelle interviste, è il riferimento alla particolare posizione dei Sindaci:

«i Sindaci non potranno fare i Senatori né a tempo pieno né a tempo parziale ... lo faranno a tempo molto parziale perché saranno oberati dai propri compiti amministrativi, tanto più se ad essere eletti fossero i Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione» [Cattaneo].

La questione non potrà che trovare soluzioni e congegni soltanto nel momento in cui saranno maggiormente apprezzabili i contorni della futura attività del Senato, anzitutto tramite il nuovo Regolamento.

Il modello transitorio: il primo nuovo Senato

In attesa dell'entrata in vigore della futura legge elettorale per il Senato, la quale potrebbe anche tardare rispetto al termine previsto dalla riforma, il legislatore costituzionale (all'art. 39, comma 1) ha previsto uno schema transitorio per la prima formazione del nuovo Senato.

Si tratta di una costruzione di particolare interesse perché è destinata a costituire il modello di composizione del primo Senato una volta conclusa la lunga stagione della seconda camera così come prevista dalla Costituzione nel suo testo originario (fatta esclusione per la modifica relativa alla durata della legislatura del Senato avvenuta nel 1963).

Il modello transitorio risulta così composto:

- ogni Consiglio regionale eleggerà il numero di Senatori spettanti secondo le disposizioni costituzionali, cioè in proporzione alla propria popolazione e con almeno due Senatori;
- nel corso di tale elezione, interna al Consiglio e di tipo proporzionale, «ogni consigliere può votare per una sola **lista di candidati**, formata da consiglieri e sindaci dei rispettivi territori»⁷⁰;
- per attribuire i seggi alle liste «si divide il numero di voti espressi per il numero dei seggi attribuiti e si ottiene il quoziente elettorale»;
- successivamente, si divide il numero dei voti espressi per ogni lista per il quoziente elettorale;
- all'attribuzione dei seggi si procede «in numero pari ai quozienti interi ottenuti, secondo l'ordine di presentazione nella lista dei candidati»;
- per i seggi residui si applica il criterio dei «maggiori resti»;

⁷⁰ È importante tenere conto che la composizione di tali liste potrebbe prescindere dalla suddivisione per Gruppi esistente all'interno del Consiglio regionale.

- in caso di parità tra resti, il seggio viene assegnato «alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi»;
- la lista più votata può scegliere tra l'elezione del Sindaco o di un Consigliere;
- se un Sindaco o un Consigliere eletti cessano dalla propria carica, perdono il seggio in Senato e risulta eletto il Sindaco o il Consigliere «primo tra i non eletti della stessa lista».

Come facilmente intuibile, si tratta di un meccanismo piuttosto articolato, fondato sul metodo del quoziente detto anche **metodo Hare**, nel quale non vi è alcun riferimento al voto di preferenza a favore dei futuri Senatori: è possibile, dunque, che i Consiglieri regionali votino per liste bloccate di candidati al Senato.

Rimangono alcuni punti obiettivamente ambigui e suscettibili di diverse interpretazioni.

Anzitutto, non risulta specificato in alcun modo come la lista vincente determinerà la propria opzione tra Sindaco e Consigliere⁷¹. Carente, poi, è la disciplina relativa alla presentazione delle liste di candidati, in particolare con riferimento all'individuazione dei proponenti, all'ordine dei candidati e all'indicazione obbligatoria o meno di uno o più Sindaci per ogni lista.

Non è affatto chiaro, infine, se i criteri esaminati in precedenza per l'individuazione dei componenti del Senato nel modello non transitorio, in particolare per quel che riguarda la proporzionalità tra composizione del Consiglio e composizione della delegazione regionale, potranno o meno essere considerati cogenti anche per la vita del modello transitorio⁷². Se così non fosse, vi sarebbe un significativo rischio di sospensione prolungata di tali principi, posto che un Senato a tutti gli effetti composto secondo il modello ordinario, sulla base della futura legge elettorale, potrebbe presentarsi a distanza di diversi anni, anche in considerazione delle diverse scadenze elettorali previste per il rinnovo dei vari Consigli regionali. Ancora più problematico sembra ipotizzare un'applicazione alla disciplina transitoria del principio della parziale investitura popolare dei Senatori, del tutto irrealizzabile in assenza di una consultazione elettorale⁷³.

A questo proposito, potrebbe essere presa in considerazione la possibilità che, in assenza di ulteriori chiarimenti da parte statale, siano le stesse Regioni a coordinarsi sul punto in modo unitario e a sciogliere le varie ambiguità al fine di dar luogo ad una **prassi uniforme** (e *una tantum*), pur con differenze tra Regioni relative quantomeno alla lunghezza delle liste di candidati dal Senato, ad esempio nella sede della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative. Tale sede sembra da ritenersi la

⁷¹ Sul punto, in dottrina, vi è chi ha ipotizzato che la scelta sull'esercizio di tale opzione sarà esercitata dagli organi nazionali dei Partiti o delle coalizioni (Cortese, 2016, p. 147).

⁷² Vi è poi un ulteriore criterio di cui dovrà considerarsi l'applicabilità, vale a dire quello relativo all'equilibrio della rappresentanza tra uomini e donne, di cui al futuro art. 122 della Costituzione.

⁷³ Sul punto vi è chi ha parlato di un mancato coordinamento tra disciplina transitoria e testo costituzionale in occasione della lettura al Senato nella quale è stato introdotto l'emendamento aggiuntivo sull'elezione popolare (De Santis, 2015).

più appropriata in considerazione della centralità che i Legislativi regionali potranno vantare circa la futura composizione del Senato.

Volendo esemplificare tale metodo per il Consiglio regionale lombardo, possono ipotizzarsi tre liste per il Senato – A, B e C – per un totale di 80 voti, coincidenti con il totale dei componenti del Consiglio. Il quoziente elettorale, in questa fattispecie, dovrebbe essere pari a 5,7. I risultati ottenuti, ipotizzando una lista maggioritaria e altre due minoritarie, sarebbero i seguenti:

Tabella 2 - Ipotesi di applicazione del modello transitorio

	Voti	Quozienti interi	Resti	Seggi assegnati
Lista A	40	7	0	7
Lista B	25	4	0,4	4
Lista C	15	2	0,6	3
Consiglio regionale della Lombardia	80			14

Fonte: nostra elaborazione.

Ogni lista, apparentemente, dovrebbe contenere almeno un Sindaco tra i candidati, posto che la legge costituzionale prevede che la lista risulti «formata da consiglieri e sindaci dei rispettivi territori». Non è chiaro, però, quali sarebbero le conseguenze in caso di mancata elezione di uno dei candidati Sindaci. Ipotizzando che i vari candidati Sindaci non siano collocati nelle posizioni corrispondenti ai seggi assegnati per le varie liste, e che la lista vincente non esprima un'opzione a favore del Sindaco, occorre individuare un qualche criterio che consenta comunque di eleggere almeno un Sindaco. Rimane incerta anche l'ipotesi in cui vi sia più di una lista di candidati con Sindaci vincenti, presentandosi dunque l'eventualità che ad essere eletti vi siano più Sindaci.

5.3. LE FUNZIONI LEGISLATIVE DEL SENATO

Seguendo un criterio riferito sostanzialmente alle materie (Brunelli, 2016), la revisione costituzionale ha frammentato l'attuale e unico procedimento legislativo bicamerale in una molteplicità di diverse procedure. I procedimenti in questione si differenziano, in modo particolare, a seconda delle modalità di intervento del Senato. L'esame successivo cercherà di dare conto del nuovo e articolato sistema nei suoi caratteri fondamentali (prescindendo dagli aspetti relativi al ruolo delle Commissioni nell'*iter* legislativo).

Il procedimento legislativo bicamerale paritario e necessario

Per una serie di ipotesi tassativamente contemplate dalla riforma costituzionale, la funzione legislativa rimarrà **necessariamente bicamerale**, mantenendo Camera e

Senato su un piano di parità. Chiaramente, sono questi i casi nei quali le istituzioni territoriali potranno essere più decisive e influenti all'interno del farsi della legge statale posto che, in assenza del consenso del Senato, le leggi in questione non potranno entrare in vigore. Si tratta delle fattispecie riassunte nella seguente tabella:

Tabella 3 - Leggi sottoposte al procedimento bicamerale paritario (art. 70, comma 1, TR)

Disposizione costituzionale	Contenuto
Art. 138, comma 1, TR	Leggi di revisione costituzionale e leggi costituzionali
	Leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche
Art. 71, commi 3 e 4, TR	Referendum popolari e altre forme di consultazione
Art. 117, comma 2, lett. p TR	Leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni
	Legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE
Art. 65, comma 1	Legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di Senatore
Art. 57, comma 6, TR	Legge elettorale del Senato
Art. 80 TR	Leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati sull'appartenenza dell'Italia all'UE
Art. 114, comma 3	Ordinamento di Roma capitale
Art. 116, comma 3, TR	Leggi per l'attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia
Art. 117, comma 5, TR	Norme di procedura per le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, sulla partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'UE e sull'attuazione e sull'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE, nonché le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza
Art. 117, comma 9	Legge che disciplina i casi e le forme in cui la Regione, nelle materie di sua competenza, può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato
Art. 120, comma 2, TR	Definizione delle procedure per il potere sostitutivo del Governo e dei casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente
Art. 122, comma 1, TR	Legge che stabilisce principi fondamentali per il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta e dei Consiglieri regionali, nonché per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza e che determina la durata degli organi elettivi ed i relativi emolumenti

Disposizione costituzionale	Contenuto
Art. 132, comma 2	Distacco dei Comuni da una Regione e aggregazione ad un'altra

Si tratta, come evidente, di una serie di fattispecie non marginale, peraltro significativamente allargatasi nel corso dell'*iter* parlamentare: basti pensare che, inizialmente, un procedimento del genere era previsto soltanto per le leggi di revisione costituzionale e per le leggi costituzionali. Ciononostante, l'assenza di alcune ipotesi di pregnante interesse per le Regioni, come quelle relative all'esercizio della clausola di supremazia o alla legge sul coordinamento della finanza pubblica (art. 119, comma 2, TR), ha lasciato diversi osservatori insoddisfatti. Nel corso delle interviste, infatti, numerosi rappresentanti delle istituzioni lombarde hanno espresso, pur con varie gradazioni, delusione per le attribuzioni legislative del Senato [Cattaneo; Romeo], tant'è vero che, in un caso, è stato perfino suggerito che il legislatore costituzionale, per coerenza, avrebbe dovuto procedere all'eliminazione integrale dello stesso Senato [Malvezzi].

Peraltro, la posizione delle future leggi del Parlamento ricomprese nell'elenco sopra riportato, tra cui si devono ritenere comprese pure le leggi di conversione dei decreti legge relativi agli oggetti elencati dal nuovo art. 70, comma 1 (Romboli, 2015)⁷⁴, si distingue per una particolare forma di resistenza:

le leggi sottoposte al procedimento bicamerale paritario «ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate **solo in forma espressa** e da leggi approvate a norma del presente comma» (art. 70, comma 1, TR).

Due sono le conseguenze principali di tale previsione: per un verso, saranno illegittime le leggi che modificheranno in modo non espresso le leggi bicamerali in questione e, per l'altro verso, il contenuto di tali leggi dovrà essere necessariamente omogeneo (Brunelli, 2016).

Infine, a differenza di quanto previsto per il procedimento che verrà considerato qui di seguito, i relativi disegni di legge potranno essere presentati, alternativamente, sia alla Camera sia al Senato (art. 72, comma 1, TR), confermando così la parità che, in questi ambiti, caratterizza la struttura bicamerale del Parlamento italiano.

Il procedimento legislativo bicamerale non paritario ed eventuale

Per tutte le leggi non sottoposte a procedimenti particolari, come quello di cui si è discusso sopra e come gli altri che si vedranno più avanti, è previsto un *iter* generale a **prevalenza della Camera**. Secondo quanto previsto dal nuovo art. 70, comma 2, infatti,

⁷⁴ Va precisato, inoltre, che per quanto riguarda i decreti-legge, il termine previsto per l'esame del Senato sarà, nei casi diversi da quelli sottoposti al procedimento legislativo bicamerale, di 30 giorni, con possibilità di proporre modifiche entro 10 giorni dalla trasmissione del disegno di legge di conversione (art. 77, comma 6, TR).

«le altre leggi», diverse da quelle sottoposte al procedimento bicamerale paritario, «sono approvate dalla Camera dei deputati». In tutti questi casi è previsto soltanto un intervento successivo facoltativo del Senato in grado di interrompere la promulgazione immediata della legge approvata dal Senato, secondo lo schema di seguito illustrato (art. 70, comma 3, TR):

- quando la Camera approva un disegno di legge, questo va trasmesso immediatamente al Senato;
- una volta ricevuto il disegno, il Senato può, entro 10 giorni e su richiesta di 1/3 dei suoi componenti, «disporre di esaminarlo»;
- successivamente, il Senato avrà 30 giorni per «deliberare proposte di modificazione del testo»⁷⁵ da trasmettere alla Camera;
- sulle proposte ricevute dal Senato, la Camera si pronuncerà «in via definitiva» senza bisogno di maggioranze superiori rispetto a quelle ordinarie;
- sia che il Senato non abbia disposto di procedere all'esame, sia che sia trascorso inutilmente il termine di 10 giorni o comunque in caso di pronuncia in via definitiva della Camera, «la legge può essere promulgata».

Facendo rinvio al § 5.5. per una trattazione relativa al particolare procedimento previsto per la legge adottata a seguito dell'esercizio della cosiddetta clausola di salvaguardia, va illustrata una variante del meccanismo di cui sopra prevista per le **leggi di bilancio e di rendiconto** (art. 70, comma 5, TR). In questi casi, infatti, l'esame del Senato, apparentemente obbligatorio visto il tenore letterale del testo riformato («i disegni di legge [...] sono esaminati») dovrà essere richiesto in un termine più breve di quello previsto dall'art. 70, comma 3: 15 giorni invece dei 30 previsti in via ordinaria, sempre a partire dalla trasmissione da parte della Camera. Nonostante non sia espressamente previsto un richiamo al procedimento bicamerale non paritario, il sistema della riforma induce a ritenere che anche la fattispecie delle leggi di bilancio e di rendiconto sia comunque sottoposta alla prevalenza della Camera dei Deputati, la quale potrà approvare il testo legislativo, anche a seguito delle proposte di modifica ricevute dal Senato, a maggioranza semplice.

La risoluzione degli eventuali conflitti

Per la soluzione delle possibili, e plausibili, controversie procedurali tra la Camera e il Senato circa l'applicabilità dei vari e complessi regimi in precedenza illustrati, la riforma costituzionale introduce una disciplina ad *hoc* del tutto inedita per

⁷⁵ In assenza del nuovo Regolamento del Senato, rimane ancora imprecisata la natura delle proposte di modifica, potendosi trattare virtualmente di «emendamenti puntuali ai singoli articoli», di «proposte di riformulazione del testo», di «richieste di integrazioni o di coordinamento» o, addirittura, di «semplici pareri» (Rossi, 2015, p. 218).

l'ordinamento italiano e che conferisce un potere determinante ai Presidenti delle due Camere:

«i Presidenti delle Camere decidono, **d'intesa tra loro**, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti» (art. 70, comma 6, TR).

Le problematiche legate a tale previsione, in particolare per quanto riguarda l'eventuale **sindacabilità** da parte della Corte costituzionale per vizio formale, pur di rilievo per il futuro assetto del Parlamento non sembrano di pregnante interesse per la posizione delle Regioni, investendo temi tipicamente propri del diritto parlamentare e del processo costituzionale. In questa sede basti solo ricordare che una corretta ed efficace risoluzione di tali conflitti è essenziale per evitare l'espandersi di un nuovo contenzioso pregiudizievole all'effettiva partecipazione delle rappresentanze istituzionali dei territori al procedimento legislativo.

La richiesta di esame

Anche rispetto al potere di iniziativa legislativa si realizza, tramite la riforma, una differenziazione tra i due rami del Parlamento. Sebbene, infatti, ai singoli membri, di Camera e Senato, rimanga ancora attribuita l'iniziativa delle leggi (art. 71, comma 1), la revisione costituzionale introduce un nuovo potere proprio del Senato il quale potrà, con deliberazione assunta a maggioranza assoluta dei propri componenti

«richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'**esame di un disegno di legge**. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato» (art. 71, comma 2, TR).

Anche in questo, l'assenza del possibile nuovo Regolamento del Senato consente esclusivamente di formulare alcune ipotesi circa la natura di tale prerogativa la quale potrebbe

Il paradosso di Madison

Una formulazione interessante per cogliere dinamiche proprie delle camere di rappresentanza di enti territoriali prende il nome da uno dei Padri della Costituzione statunitense. Si tratta del cosiddetto "paradosso di Madison": «più importante sarà il posto che la camera alta avrà nel sistema istituzionale federale, più arduo sarà per questa assolvere alla funzione rappresentativa affidatale. Si verificherà una oscillazione tra due estremi: da un lato la sua emarginazione in seno alle istituzioni nazionali, dall'altro una sua crescente "nazionalizzazione"» (Dehousse, 1989, p. 1369). La validità di questa conclusione sarebbe dimostrata, ad esempio, proprio dalla vicenda statunitense, ove il Senato è sì un organo particolarmente forte ed autorevole ma a costo di una significativa perdita della sua vocazione territoriale (Ruggiu, 2015, p. 126).

Volendo preservare la rappresentanza delle Regioni, allora, si tratta di scongiurare al contempo il rischio che il Senato territoriale divenga un orpello irrilevante, senza però metterlo sullo stesso piano della Camera dei Deputati.

assumere due forme. Da un lato, infatti, l'oggetto della richiesta del Senato potrebbe essere un disegno legislativo elaborato direttamente dal Senato e sottoposto all'esame della Camera, tenuta successivamente ad esprimersi. Dall'altro lato, non essendo specificata la provenienza del disegno di legge, la prerogativa in questione potrebbe pure risolversi in una sorta di «potere meramente sollecitatorio» (Anzon Demmig, 2014) esercitato dal Senato sulla Camera affinché quest'ultima non ometta di esaminare disegni di legge già esistenti, non necessariamente di provenienza senatoriale.

La revisione costituzionale

Di particolare portata simbolica e, al contempo, concreta è il mantenimento del procedimento bicamerale paritario, corrispondente a quello già esistente, per le leggi costituzionali e le leggi di revisione costituzionale. Il Senato, dunque, fungerà da vero e proprio elemento determinante per qualsiasi futura ipotesi di modifica del testo costituzionale, secondo una modalità di intervento che caratterizza molti Stati di tipo federale e regionale.

La circostanza non può essere affatto sottovalutata. Partendo, infatti, dall'ipotesi che le istituzioni territoriali possano risultare effettivamente rappresentate all'interno del Senato, secondo un disegno problematico ma non privo di elementi a proprio supporto come si è cercato di argomentare più sopra, l'intervento paritario in occasione di ogni intervento costituzionale renderebbe il Senato, e dunque le Regioni tramite di esso, un vero e proprio *veto player* (Tsibellis, 2002) del sistema istituzionale italiano.

5.4. LE FUNZIONI NON LEGISLATIVE DEL SENATO

L'assenza del vincolo fiduciario

Dal punto di vista della **forma di governo** il cambiamento più radicale introdotto dalla riforma costituzione concerne l'estromissione del Senato dal rapporto fiduciario con il Governo, tipico della forma di governo parlamentare. Tale innovazione è anzitutto fatta oggetto di disciplina dalla nuova definizione della Camera dei Deputati:

«la Camera dei deputati è **titolare del rapporto di fiducia** con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato di Governo» (art. 55, comma 3, TR).

In conseguenza diretta della nuova titolarità del rapporto fiduciario, mentre l'attuale art. 94 della Costituzione richiede la fiducia di entrambe le Camere, il testo riformato limita tale rapporto alla sola Camera dei Deputati:

«il Governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati» (art. 94, comma 1, TR).

Anche sotto questo profilo, tuttavia, si può tentare di individuare un lato della riforma rimasto in generale in ombra.

In primo luogo, il Governo, di fronte al Senato, non potrà più fare ricorso al potente strumento della **questione di fiducia**, attualmente prevista sia dal Regolamento della Camera (art. 116) sia da quello del Senato (art. 161). Basta pensare ai numerosi casi nei quali gli ultimi Governi hanno fatto più volte impiego di tale prerogativa, al fine di ottenere l'adesione della maggioranza di riferimento su punti qualificanti il proprio indirizzo politico, per intendere che la preclusione rispetto all'uso della questione di fiducia, soprattutto per l'ampia casistica di leggi sottoposte al procedimento bicamerale paritario, potrebbe determinare significativi riflessi sulle caratteristiche del Senato nel senso di un suo rafforzamento. Da questo punto di vista, pur in assenza del vincolo fiduciario, il Senato potrebbe comunque essere messo nelle condizioni di influenzare la forma di governo in senso lato intervenendo, anche in funzione oppositiva, sull'attuazione del programma governativo.

La dottrina, poi, ha individuato altri momenti nei quali l'esercizio delle competenze affidate al Senato potrebbe comunque riflettersi sull'azione di governo (Camerlengo, 2016, pp. 179-180):

- la partecipazione alle decisioni per la formazione e attuazione degli atti e delle politiche dell'UE, insieme alla verifica dell'impatto delle politiche UE sui territori, potrebbero creare «momenti di confronti con l'esecutivo» in quanto primo interlocutore dello Stato con le istituzioni europee;
- la valutazione delle politiche pubbliche potrebbe, come forma di controllo, agire sulla stabilità del Governo;
- il concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza dell'Esecutivo⁷⁶;
- il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi statali potrebbe chiaramente incidere sull'attività dell'Esecutivo, deputato proprio all'attuazione di tali provvedimenti.

D'altra parte, come rilevato in alcuni stimolanti studi relativi alle ipotesi di riforma della *House of Lords* britannica, l'assenza di un forte legame con il Governo per la seconda camera potrebbe consentirle di **agire con più indipendenza** e di avere «more time available to concentrate on its core function of scrutinising and revising legislation» (Russell, 2000, p. 193). Escluso dal circuito fiduciario, infatti, il Senato potrebbe avvalersi di questa inedita condizione per concentrare la propria attività sugli aspetti di interesse territoriale della legislazione e dell'amministrazione pubblica.

⁷⁶ Posto che la questione non verrà ripresa più avanti, si precisa che la riforma attribuisce al Senato l'espressione, in concorso con la Camera, di pareri sulle nomine di Governo «nei casi previsti dalla legge» (art. 55, comma 5, TR). Attualmente la materia è disciplinata dalla l. n. 14 del 1978 e i pareri in questione vengono resi, in via paritaria dalla Camera e dal Senato, dalle Commissioni competenti per materia.

Le funzioni di raccordo

Tra i nuovi compiti che la riforma costituzionale assegna al Senato ve n'è uno di particolare interesse per quanto concerne la natura dell'attività che potrebbe esercitare nel futuro:

il Senato «esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica» e «concorre [...] all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea» (art. 55, comma 5, TR).

Le disposizioni sopra citate, generiche e bisognose di una loro necessaria attuazione, vanno lette unitamente a quanto previsto circa l'essenza del futuro Senato, quale organo rappresentativo delle istituzioni territoriali. Gli «altri enti costitutivi della Repubblica», infatti, saranno quelli di cui al novellato art. 114, vale a dire i Comuni, le Città metropolitane e le Regioni: non solo, dunque, il Senato sarà costituito secondo una prospettiva territoriale ma la sua attività e le sue funzioni risulteranno condizionate da tale costituzione.

Tuttavia, mentre per quanto concerne i rapporti con l'Unione europea le funzioni di raccordo sono attribuite soltanto nella forma del concorso, da intendersi ovviamente con la Camera dei Deputati, per quanto riguarda il semplice versante nazionale (Stato e altri enti costitutivi), non si può escludere aprioristicamente che l'esercizio delle funzioni di cui si discute sia proprio del solo Senato, non essendo dal legislatore specificato che le stesse si realizzano in concorso con altri organi. Se così fosse, una possibile conseguenza di tale attribuzione potrebbe essere una revisione del **sistema delle Conferenze** che, come noto, esprime attualmente la sede principale dove trovano svolgimento proprio le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli enti costitutivi della Repubblica. Non è un caso, quindi, che proprio alla luce della riforma costituzionale la Commissione parlamentare per le questioni regionali abbia in corso di svolgimento un'indagine conoscitiva precisamente sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, appunto al fine di verificare in che modo la revisione potrebbe riflettersi sul complesso delle Conferenze. Il punto verrà ripreso più avanti, laddove verranno trattati gli ulteriori e possibili riflessi della riforma in ordine al rapporto tra Giunta e Consiglio regionale (cfr. capitolo 11).

In ogni caso, si tratta di definizioni particolarmente ampie e che, ad esempio per quel che riguarda i rapporti con l'UE, «evocano inevitabilmente e contraddittoriamente funzioni di natura politica» [Ruggeri] pur in assenza della relazione fiduciaria con il Governo.

Le funzioni di verifica e di tipo valutativo

Tra le nuove funzioni prevista per il Senato ne spicca una inedita per il testo costituzionale ma non per l'ordinamento italiano:

il Senato «**valuta le politiche pubbliche** e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori» (art. 55, comma 5, TR).

Si tratta di una definizione tanto ampia quanto indefinita e suscettibile dunque di diversi sviluppi. Come per altre ipotesi, anche questa formula potrà ricevere un proprio contenuto soltanto sulla base delle «future leggi che dovranno indicare quali sono gli atti, gli strumenti e le procedure attraverso cui questa valutazione/verifica può avvenire» (Volpi, 2015).

Peraltro, considerato che potenzialmente un esercizio serio di tali compiti potrebbe risultare particolarmente impegnativo e gravoso, avendo come oggetto l'intero apparato amministrativo italiano, non si può escludere che un eventuale apporto di conoscenze, strutture e metodologie possa essere apportato dalle Regioni che, tra le amministrazioni italiane, si evidenziano per un'esperienza pregressa tutt'altro che marginale⁷⁷. Il **contributo regionale**, pertanto, potrebbe risultare determinante al fine di concretizzare la futura attività del Senato, nella prospettiva di una «*grande sinergia*» [Gasparini] tra il Senato e i Consigli, capace di valorizzare il contributo proveniente da questi ultimi. Del resto, anche nelle istituzioni regionali, tramite le interviste, è emerso un interesse particolare per questi nuovi compiti del Senato:

*«forse la cosa più nuova che ha il Senato è che finalmente c'è qualcuno che viene indicato nel sistema italiano col compito della valutazione delle leggi, che se viene riempito di contenuto può essere l'aspetto più rivoluzionario della riforma. Sul tema della valutazione siamo ancora agli albori. Regione Lombardia su questo rappresenta uno dei livelli più avanzati. Se riempita di contenuti, e non resa una finzione come spesso capita, potrebbe essere una **rivoluzione copernicana** per il sistema e la Pubblica Amministrazione»* [Colozzi].

È dibattuta, poi, la titolarità esclusiva o meno di tali funzioni. Secondo alcune interpretazioni, infatti, anche quando il testo della riforma non si riferisce alle competenze del Senato in concorso con la Camera dei Deputati, le stesse sarebbero comunque da ritenersi spettanti a quest'ultima «in quanto titolare della funzione di indirizzo politico e di controllo sull'operato del Governo» (Camera dei Deputati. Servizio studi, 2015, p. 8). In effetti, come già illustrato in precedenza, vi sono diversi casi nei quali le funzioni del Senato non potranno che interferire con l'attività del

⁷⁷ Ci si riferisce, in generale, al progetto della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome denominato "CAPIRe" (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) e, per quel che riguarda la specifica esperienza lombarda, al Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione presso il Consiglio regionale. Sul ruolo delle Assemblee legislative in questo settore si può fare riferimento a Regonini (2012).

Governo. D'altra parte, un'interpretazione del genere rischia di sottovalutare integralmente l'intenzione del legislatore costituzionale che, nel corso dell'*iter* parlamentare, ha modificato la formulazione relativa alla valutazione delle politiche pubbliche espungendo espressamente qualunque riferimento al «concorso». Dunque, se vuole darsi un senso a tale mancata previsione, l'interprete potrebbe essere condotto a ritenere la competenza valutativa come propria e tipica del solo Senato, a prescindere dall'uso che della stessa potrà comunque fare la Camera dei Deputati nella conduzione del proprio rapporto di fiducia col Governo.

Il ruolo del Senato per l'elezione del Presidente della Repubblica

Una delle fattispecie per le quali continua ad essere previsto l'istituto del Parlamento in seduta comune, a differenza di quanto avvenuto per l'elezione dei membri della Corte costituzionale (cfr. § 5.4.), è rappresentata dall'elezione del Presidente della Repubblica⁷⁸. A questo proposito, tuttavia, la riforma costituzionale interviene con alcune modifiche di un certo interesse.

Anzitutto, viene variato il collegio incaricato dell'elezione, attualmente composto dai membri della Camera e del Senato cui si uniscono i delegati regionali (art. 83, commi 1 e 2, TV). La revisione, infatti, provvede all'**eliminazione dei cinquantotto delegati regionali**, tre per ogni Regione (uno solo per la Valle d'Aosta), previsti dalla Costituzione vigente come forma di partecipazione regionale a funzioni dello Stato (Panzeri, 2011, p. 686). Nell'attuale prassi, peraltro, tali delegati sono prevalentemente individuati, da parte dei Consigli regionali, nelle figure del Presidente della Regione, del Presidente del Consiglio regionale e di un Consigliere di opposizione o di minoranza, giusto quanto previsto dall'art. 83, comma 2, circa la necessaria «rappresentanza delle minoranze»⁷⁹.

L'istituto in questione, destinato a scomparire qualora la riforma dovesse essere approvata, permette di svolgere due serie di riflessioni più ampie rispetto alla singola questione dell'elezione del Presidente della Repubblica.

Da un lato, è significativo che, pur utilizzando la Costituzione vigente il termine «delegati», ciò non abbia determinato alcuna forma di vincolo degli stessi rispetto all'Ente regionale, tanto più considerato che l'elezione del Presidente avviene a scrutinio segreto, eliminando in radice qualsiasi possibilità di controllo pubblico sulle scelte espresse da tali delegati che, di fatto, sono da considerarsi più che altro dei meri

⁷⁸ Le altre ipotesi nelle quali il Parlamento si riunirà ancora in seduta comune sono le seguenti: giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione del Presidente della Repubblica; messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica nei casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione; elezione di 1/3 dei membri del CSM.

⁷⁹ Ad esempio, in occasione dell'ultima elezione presidenziale del 2015, la Regione Lombardia è stata rappresentata dal Presidente della Regione Roberto Maroni, dal Presidente del Consiglio regionale Raffaele Cattaneo e dal Consigliere di opposizione Alessandro Alfieri, seguendo il procedimento previsto dall'art. 129 del Regolamento generale del Consiglio. Peraltro, alla luce della novità introdotta dalla riforma, potrebbe valutarsi la possibilità di eliminare il riferimento all'elezione dei delegati di cui all'art. 14, comma 2, lett. *d* dello Statuto di autonomia.

rappresentanti. Questo consente di ritenere, almeno in alcuni casi, limitata la portata letterale dei termini impiegati nel testo costituzionale per riferirsi ai problemi relativi al mandato, alla delega e alla rappresentanza.

Dall'altro lato, richiamata l'importante discussione legata alla composizione del Senato e relativa alla possibilità che siano o meno presenti tra i Senatori anche i **Presidenti di Regione e dei Consigli regionali**, la prassi relativa all'elezione dei «delegati regionali» è interessante laddove indica che, effettivamente, le assemblee regionali, in prevalenza, ritengono opportuna la presenza di tali due figure di vertici nella sede parlamentare (sebbene con una funzione limitata all'elezione del Capo dello Stato).

Tornando alle modifiche introdotte dalla revisione costituzionale, la formula prevista dalla riforma, invece, considera, ai fini dell'elezione, un collegio composto dai soli membri della Camera e del Senato, così estendendo la partecipazione non solo alle Regioni ma pure ai Comuni, in precedenza non coinvolti nella procedura di designazione dei delegati regionali. In tal modo, tramite la partecipazione di rappresentanti regionali e comunali, la revisione sembra conforme al disegno di equiordinazione tra gli enti costituenti la Repubblica previsto dall'art. 114 della Costituzione, qui manifestato proprio nell'elezione del suo vertice. Le autonomie territoriali, inoltre, accrescono il proprio peso all'interno di questo collegio, passando dai precedenti cinquantotto delegati ai futuri novantacinque Senatori, di cui settantaquattro appartenenti ai Consigli regionali.

Al contempo, la riforma interviene anche sulle **maggioranze** necessarie per l'elezione del Presidente:

- per i primi tre scrutini si richiede la maggioranza dei due terzi del Parlamento in seduta comune;
- dal quarto al sesto il *quorum* si riduce ai tre quinti dei componenti;
- dal settimo scrutinio in avanti è richiesto soltanto il voto favorevole dei tre quinti dei votanti.

Dunque, se è vero che, da un lato, è oggettivo l'aumento del numero dei possibili rappresentanti delle Regioni, dall'altro lato la riduzione del numero dei componenti del Senato, dagli attuali 315 ai futuri 100, è destinata a rendere ancora più preponderante, all'interno del Parlamento in seduta comune, il ruolo della Camera rispetto a quello del Senato. Alle ultime elezioni, infatti, il Parlamento in seduta comune, integrato dai delegati regionali, è risultato composto da 1009 membri, dei quali 630 appartenenti alla Camera (62,4 %). Nell'ipotetica prossima elezione del Presidente della Repubblica, il Parlamento in seduta comune potrebbe essere composto sempre da 630 Deputati della Camera, il cui numero rimane invariato, e da un numero di Senatori che, ad oggi,

potrebbe calcolarsi in 101 o 102⁸⁰. Dunque, il collegio in questione sarebbe dotato di 731 o 732 membri, all'interno del quale la componente di provenienza della Camera vedrebbe aumentato in modo significativo il proprio peso (86,2 o 86,1 %).

L'elezione dei membri della Corte costituzionale: i "Giudici regionali"

Prevista nel progetto iniziale presentato dal Governo e successivamente espunta nel corso dell'*iter* parlamentare, l'elezione di alcuni componenti della Consulta da parte del nuovo Senato, oggi eletti insieme alla Camera nel Parlamento in seduta comune, è infine ritornata nella versione definitivamente approvata dal Parlamento:

«la Corte costituzionale è composta da quindici giudici, dei quali un terzo nominati dal Presidente della Repubblica, un terzo dalle supreme magistrature ordinarie ed amministrative, tre dalla Camera dei deputati e **due dal Senato della Repubblica**» (art. 135, comma 1, TR).

Esperienze straniere

Negli ordinamenti di tipo federale o regionale non sono affatto infrequenti i casi nei quali la seconda Camera territoriale risulta dotata del potere di eleggere alcuni membri dell'organo di giustizia costituzionale, cui solitamente è rimessa la decisione dei conflitti tra il centro e le periferie. Questo avviene, ad esempio: in Germania (il *Bundesrat* nomina 8 membri su 16 del Tribunale costituzionale federale), in Spagna (il Senato elegge 4 membri su 12 del Tribunale costituzionale) e in Austria (il *Bundesrat* designa 3 giudici su 14 del Tribunale costituzionale).

Per quanto riguarda le maggioranze richieste per l'elezione di tali giudici, rimangono i *quorum* già richiesti nel sistema vigente presso il Parlamento in seduta comune: maggioranza dei due terzi dei componenti dal primo al terzo scrutinio; maggioranza dei tre quinti dei componenti dal quarto scrutinio (così il nuovo art. 3 della l. cost. n. 2 del 1967).

Tale previsione ha destato particolare attenzione nel dibattito tra i costituzionalisti.

Vi è chi ha criticato fortemente tale possibilità, rilevando come la precedente composizione avesse dato prova di un solido equilibrio tra i poteri della Repubblica (Cheli, 2014), sconsigliandone pertanto qualunque alterazione a favore di una «pericolosa rappresentanza di tipo corporativo» (De Siervo, 2016). Altri, invece, hanno sottolineato le potenzialità di questa novità (Canale, 2014), ipotizzando, in modo problematico, che tramite tale componente anche la voce delle Regioni potrà essere oggetto di maggiore attenzione presso la Corte, sul presupposto che la giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V del 2001 avesse rivelato un orientamento neo-centralista della Consulta (cfr. § 2.2.).

⁸⁰ Ai Senatori eletti dai Consigli regionali, infatti, vanno sommati gli attuali 4 Senatori a vita di nomina presidenziale e i 2 ex-Presidenti della Repubblica. Ma, per le prossime elezioni, sarebbe da considerare pure, eventualmente, l'attuale Presidente Sergio Mattarella.

A questo proposito, di fronte al rischio che l'elezione di due giudici da parte del Senato possa essere configurata come «una specie di mandato difensivo a priori a favore delle tesi delle regioni» (Saitta, 2016, p. 246), così vanificando l'imparzialità propria della Corte costituzionale, si può replicare ricordando che il Giudice costituzionale, nell'esercizio della propria attività, non risulta sottoposto ad alcun tipo di mandato se non quello costituzionale⁸¹.

In ogni caso, posto che il mantenimento dell'attuale sistema di elezione dei cinque Giudici da parte del Parlamento in seduta comune avrebbe relegato il ruolo dei membri del Senato ai margini del procedimento di nomina (considerato che, rispetto a 630 Deputati della Camera, poco avrebbero pesato i 100 Senatori), l'introduzione di una componente prettamente senatoriale lascia aperte nuove possibilità di interesse per le Regioni. I suoi rappresentanti, ammesso che esercitino il proprio mandato come tali (cfr. § 5.2.) nell'alternativa tra rappresentanza partitica e rappresentanza territoriale, potranno selezionare i futuri Giudici della Corte, anche al fine di inserire all'interno della Corte voci dissenzienti rispetto ai più recenti orientamenti di tipo neo-centralista, scegliendoli fra quanti dimostrano, al contempo, particolare **conoscenza e sensibilità rispetto ai temi di interesse per le Regioni**, senza per ciò diventare “avvocati” delle Regioni dentro la Corte. Potrebbero coniugarsi, pertanto, sia la dimensione del “Giudice regionale” come «soggetto “portatore” delle istanze autonomistiche» sia come «esperto delle questioni di costituzionalità e dei conflitti in tema di diritto regionale» (Cardone, 2015).

A questo proposito, la novità in fatto di elezione dei membri della Corte potrebbe pure essere l'occasione per rendere più trasparente il procedimento di selezione, «tramite una procedura aperta [...] basata sulle qualità professionali, sulle competenze dei candidati e sulle loro doti di indipendenza» (Nicotra, 2016, p. 163). Il Senato, a tal fine, potrebbe fungere da apripista.

Si segnala infine che, secondo alcune per ora isolate ricostruzioni, la presenza dei Sindaci nel Senato, e dunque nell'organo deputato all'elezione di due Giudici, potrebbe essere in grado di «portare in seno alla Corte costituzionale una maggiore sensibilità verso le ragioni dell'autonomia locale, pur in assenza di una modalità di accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale» (Coduti, 2016, p. 238).

5.5. LA NUOVA REVISIONE DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

Il rinnovato riparto delle competenze legislative

A fianco del superamento del bicameralismo perfetto, l'altro punto qualificante la riforma è costituito dalla revisione del riparto delle competenze legislative così come modellato a partire dal 2001. Come già ricordato (cfr. § 5.1.), gli interventi che si stanno

⁸¹ Del resto è noto che i membri della Corte, di qualsiasi origine, «non si sono mai sentiti né hanno mai operato – giustamente – quali “rappresentanti” di chicchessia ma, sempre e soltanto, quali “rappresentanti” della Costituzione» (Ruggeri, 2016, p. 114).

per illustrare sull'attribuzione della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni rappresentano, nella prospettiva del legislatore costituzionale, la contropartita della regionalizzazione del Senato.

Di questa nuova ripartizione si presenterà, anzitutto, un quadro complessivo degli interventi proposti dalla riforma, seguito da un tentativo di valutazione degli impatti che tali misure potrebbero realizzare sull'attività delle Regioni. A tal fine, non potendo essere considerati tutti gli ambiti di intervento dello Stato e delle Regioni, per evidenti motivi di spazio, si focalizzerà l'attenzione su due casi, il coordinamento della finanza pubblica e l'ordinamento degli Enti locali, in ragione dell'importanza strategica che gli stessi rivestono per l'attività delle Regioni anche alla luce delle opinioni raccolte nel corso delle interviste realizzate nel corso della ricerca.

Fatta questa breve premessa, l'intervento riformatore, che non abbandona il criterio di distribuzione delle competenze sulla base delle materie, si qualifica per i seguenti caratteri:

- si espande notevolmente l'elenco delle materie rimesse alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, TR);
- viene integralmente eliminato l'attuale elenco di materie sottoposte alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni (art. 117, comma 3, TV);
- pur essendo stata eliminata formalmente la potestà legislativa concorrente, residuano diverse ipotesi nelle quali è possibile ravvisare un futuro concorso della legislazione statale e di quella regionale;
- si introduce un nuovo elenco di materie espressamente riservate alla potestà legislativa delle Regioni, a favore della quale comunque continua ad applicarsi la regola per cui spetta alle medesime «ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato» (art. 117, comma 3, TR).

Nel tentativo di rendere graficamente più chiaro questo processo, si presenta di seguito uno schema del nuovo riparto di competenze, a partire dalle previsioni attualmente vigenti. Posto che, come già accennato, la riforma elimina l'elenco contenente le materie sottoposte alla competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni (art. 117, comma 3, TV), e che buona parte della redistribuzione delle materie avviene proprio spostando alcuni oggetti da questo insieme di competenze a quelle esclusive dello Stato o a quelle regionali, si è pensato di dare evidenza a tale movimento inserendo una colonna centrale contenente le attuali materie di competenza concorrente e due colonne laterali relative alle future materie di competenza esclusiva dello Stato e di competenza delle Regioni, con l'avvertenza che, in quest'ultimo caso, l'elenco non risulta esaustivo dal momento che continuerà ad operare la clausola che attribuisce alle Regioni le competenze non espressamente assegnate allo Stato.

Tabella 4 - Distribuzione delle materie a partire dalla scomparsa della potestà concorrente

Materie di competenza esclusiva dello Stato (TR)	Materie attualmente di competenza concorrente (TV)	Materie di competenza espressamente riservata alle Regioni (TR)
Politica estera e rapporti internazionali dello Stato		
Rapporti dello Stato con l'UE		
Diritto di asilo e condizione giuridica di Stati non appartenenti all'UE		
Immigrazione		
Rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose		
Difesa e Forze armate		
Sicurezza dello Stato		
Armi, munizioni ed esplosivi		
Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi		
Tutela e promozione della concorrenza		
Sistema valutario		
Sistema tributario e contabile dello Stato		
Armonizzazione dei bilanci pubblici		
Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	Regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica
Perequazione delle risorse finanziarie		
Organi dello Stato e relative leggi elettorali		
Referendum statali		
Elezione del Parlamento europeo		
Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali		
Norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle PA, tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale		
Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia		

Materie di competenza esclusiva dello Stato (TR)	Materie attualmente di competenza concorrente (TV)	Materie di competenza espressamente riservata alle Regioni (TR)
amministrativa locale		
Cittadinanza, stato civile e anagrafi		
Giurisdizione e norme processuali		
Ordinamento civile e penale		
Giustizia amministrativa		
Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale		
Disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare	Tutela della salute Alimentazione	Programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali
Disposizioni generali e comuni sull'istruzione Ordinamento scolastico Istruzione universitaria e programmazione strategica scientifica e tecnologica	Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale Ricerca scientifica e tecnologica	Servizi scolastici, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche Promozione del diritto allo studio, anche universitario
	Sostegno all'innovazione dei settori produttivi	Organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese
Previdenza sociale, compresa la previdenza complementare e integrativa	Previdenza complementare e integrativa	
Tutela e sicurezza del lavoro	Tutela e sicurezza del lavoro	
Politiche attive del lavoro		
Disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale		Organizzazione in ambito regionale della formazione professionale
Ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane		
Disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni		
Dogane, protezione dei confini e profilassi internazionale		
Commercio con l'estero	Commercio con l'estero	
Pesi, misure e determinazione del tempo		
Coordinamento informativo		

Materie di competenza esclusiva dello Stato (TR)	Materie attualmente di competenza concorrente (TV)	Materie di competenza espressamente riservata alle Regioni (TR)
statistico e informatico dei dati, dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale		
Opere dell'ingegno		
Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici	Valorizzazione dei beni culturali	Promozione dei beni culturali e paesaggistici
Ambiente ed ecosistema	Valorizzazione dei beni ambientali	Promozione dei beni ambientali
Ordinamento sportivo		
Disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo		Valorizzazione e organizzazione regionale del turismo
Ordinamento delle professioni e della comunicazione	Professioni Ordinamento della comunicazione	
Disposizioni generali e comuni sul governo del territorio	Governo del territorio	Pianificazione del territorio e mobilità al suo interno
Sistema nazionale e coordinamento della protezione civile	Protezione civile	
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	
Infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza	Grandi reti di trasporto e di navigazione	Dotazione infrastrutturale
Porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale	Porti e aeroporti civili	

È superfluo precisare che la tabella precedente ha un valore meramente esplicativo del fenomeno più vistoso, consistente nella soppressione della potestà concorrente e nel conseguente “travaso” di materie a favore dello Stato o delle Regioni. Tant'è che, per alcune fattispecie, non è stato possibile trovare una collocazione corretta. Si tratta di due nuovi titoli competenziali attribuiti alle Regioni che non rivelano, allo stato, una corrispondenza in materie già elencate (art. 117, comma 3, TR): la rappresentanza delle minoranze linguistiche e la promozione dello sviluppo economico locale.

Il consistente, perfino «enorme» (De Siervo, 2016), **spostamento di materie a favore dello Stato** è palese, anche se, come è stato osservato, per numerose delle ipotesi

sulle quali è intervenuto il legislatore della riforma già la Corte costituzionale, nel corso degli anni, aveva sostanzialmente riscritto il catalogo previsto dalla riforma del 2001. Per molti versi, dunque, il nuovo catalogo non fa che fotografare, consolidandola e conferendole una veste formale, una situazione già esistente (Mobilio, 2015; Lieto, 2016). In altri casi, invece, lo spostamento interviene comprendendo materie cui, allo stato, corrisponde la potestà legislativa delle Regioni.

Specularmente, si può pure affermare che buona parte delle attribuzioni ora espressamente conferite alle Regioni non determinano un avanzamento della potestà legislativa degli Enti periferici, dal momento che la giurisprudenza costituzionale era già intervenuta attribuendo tali settori alle Regioni sulla base della potestà residuale o a partire dalla potestà concorrente.

Da questo punto di vista, pertanto, si registrano autorevoli interpretazioni che, esaminando il nuovo riparto, ne deducono una sostanziale conferma degli assetti già oggi intercorrenti tra lo Stato e le Regioni:

«nella sostanza, e tranne che lo Stato non riordini effettivamente la propria azione amministrativa, è agevole pensare che l'eventuale cambiamento costituzionale non sia destinato a incidere particolarmente sul **ruolo della legislazione regionale**, il quale risulta ormai consolidato e fermamente ancorato a determinati ambiti materiali che tagliano trasversalmente competenze esclusive dello Stato, competenze concorrenti e competenze residuali. Si avrà, perciò, verosimilmente una legislazione regionale non dissimile dall'attuale» (Mangiameli, 2015b).

L'interpretazione precedente, però, non è univoca, considerato che altri osservatori, invece, hanno interpretato il trasferimento di materie in capo allo Stato come un «forte depauperamento delle materie regionali» (Serges, 2015).

Tuttavia, volendo osservare la previsione in questione da un punto di vista interessato a un possibile rafforzamento della posizione delle Regioni e dei suoi organi legislativi, va ricordato che l'**elencazione espressa**, in ogni caso non tassativa, di alcune delle materie attribuite alle Regioni, non prevista dall'attuale Costituzione, potrebbe costituire un fattore di maggiore chiarezza e garanzia per le leggi regionali. Detto altrimenti, di fronte a possibili impugnative statali di proprie leggi, le Regioni, avvalendosi di un'attribuzione manifesta, potrebbero più facilmente difendere la legittimità costituzionale della propria legislazione vantando un titolo che attribuisce loro in via diretta la potestà di intervenire con leggi a disciplinare una certa materia, come potrebbe essere l'organizzazione in ambito regionale della formazione professionale.

Altamente problematica, invece, appare la questione relativa a una possibile **riemersione della potestà concorrente**, che pure il legislatore ha inteso eliminare con una finalità semplificativa e dopo averle imputato, forse ingiustamente (Rivosecchi, 2014), l'espansione del contenzioso tra lo Stato e le Regioni di fronte alla Corte costituzionale, in forme nuove e ambigue.

Pur con diverse formule, come l'attribuzione allo Stato ad approntare le «disposizioni generali e comuni»⁸² o le «disposizioni di principio»⁸³, la nuova Costituzione definisce alcuni settori come possibili oggetti di disciplina statale, per una parte, e di disciplina regionale per l'altra, ammettendo dunque la possibilità di una concorrenza tra i due legislatori, nonostante gli intendimenti dichiarati dal riformatore. Ad esempio, mentre allo Stato è riservata la definizione delle «norme generali e comuni sul governo del territorio» (art. 117, comma 2, lett. u TR), alle Regioni è rimessa la potestà in materia di «pianificazione del territorio regionale» (art. 117, comma 3, TR).

Direttamente correlata a tale problematica è l'esatta definizione di ciò che va inteso per **norme generali e comuni**, in particolare sotto il profilo della profondità della diversità rispetto ai «principi fondamentali» tipici dell'attuale legislazione concorrente, questione sulla quale la dottrina si è ampiamente esercitata⁸⁴ e che non sembra destinata a concludersi fino a quando, come pressoché scontato, interverrà sul punto la giurisprudenza costituzionale. Ancora una volta, pertanto, sarà la funzione arbitrale del Giudice delle leggi a riempire di contenuto una nozione indefinibile e aperta a diverse e contrastanti interpretazioni.

Accanto a questa forma di co-legislazione, il riparto del nuovo art. 117 ne introduce anche altre, vale a dire nei casi in cui allo Stato è rimessa la disciplina della componente strategica di una certa materia⁸⁵ o della dimensione nazionale o internazionale di un determinato settore⁸⁶.

Anche in questi casi, soltanto l'intervento inevitabile della giurisprudenza costituzionale permetterà di chiarire i confini di queste nozioni, tanto più che tali materie non sono rimesse al procedimento bicamerale paritario, ove le Regioni avrebbero potuto realizzare al Senato, insieme alla Camera, un bilanciamento delle ragioni del centro e della periferia essenziale per ottenere un effetto deflattivo delle controversie di fronte alla Corte costituzionale. Non si può escludere, pertanto, una rinnovata spinta verso il contenzioso di fronte alla Corte.

La clausola di cui al nuovo art. 117, comma 4

Nel nuovo disegno di distribuzione delle competenze legislative un ruolo cruciale, dal punto di vista di sistema, è assunto dalla cosiddetta **clausola di supremazia**, o

⁸² Per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare, sull'istruzione, sull'istruzione e la formazione professionale, sulle attività culturali e sul turismo, sul governo del territorio.

⁸³ Per le forme associative dei Comuni.

⁸⁴ Un quadro complessivo delle problematiche in questione è trattato, con ampi riferimenti, da Salvago (2015).

⁸⁵ Si tratta della programmazione strategica della ricerca scientifica e delle infrastrutture strategiche.

⁸⁶ I casi rientranti in questa ipotesi sono: infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale, porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale, produzione e trasporto e distribuzione nazionali dell'energia, sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

clausola di flessibilità come alcuni preferiscono chiamarla (Mangiameli, 2014a), prevista dall'art. 117, comma 4, della Costituzione riformata.

La relativa disciplina segue, nell'ordine, il riparto delle competenze legislative disposto dai commi 2 e 3 del medesimo articolo e funge, per così dire, da clausola di chiusura del sistema:

«su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in **materie non riservate alla legislazione esclusiva** quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale» (art. 117, comma 4, TR).

Supremazia tedesca

Nel commentare l'introduzione della clausola di supremazia di cui all'art. 117, comma 4, della nuova Costituzione, è stata evidenziata l'ascendenza (Camerlengo, 2016, pp. 189-190; D'Atena, 2015) della formulazione italiana rispetto a quanto già previsto dalla Legge fondamentale tedesca all'art. 72, comma 2: nell'ambito della competenza legislativa concorrente, la Federazione può comunque intervenire «se e nella misura in cui l'instaurazione di **condizioni di vita equivalenti** nel territorio federale o la **garanzia dell'unità del diritto e dell'economia** nell'interesse dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una disciplina legislativa federale». Proprio il Tribunale costituzionale federale, dopo aver per lungo tempo ritenuto insindacabile l'intervento federale, a partire dal 2002 ha iniziato a svolgere un'attenta verifica sulla sussistenza delle ragioni unitarie a sostegno dell'azione centrale. Nel 2005, per la prima volta, ha dichiarato la contrarietà a Costituzione di una legge federale per violazione dell'art. 72, comma 2 (Parodi, 2014, p. 164).

Sono numerose le questioni che un simile strumento solleva, a partire dalla sua funzione nel complessivo disegno dei compiti assegnati alle Regioni e allo Stato. In effetti, a fronte di un ripiegamento della potestà legislativa delle Regioni, esito del nuovo riparto, uno strumento così incisivo potrebbe sembrare perfino sovrabbondante in presenza di un così ampio complesso di materie assegnate alla potestà esclusiva dello Stato.

In ogni caso, per la sua funzione complessiva nel sistema, due sono i poli interpretativi di tale clausola: da una parte uno strumento «per far risalire a livello statale la competenza», dall'altra una *extrema ratio* «per dirimere le incertezze ed i possibili conflitti di competenza fra Stato e Regioni» (Catelani, 2015, p. 118). È evidente che, comunque,

difficilmente sembra possibile trovare una chiave interpretativa della clausola in questione che sia al contempo rispettosa del dato normativo e appagante per le Regioni.

A questo proposito, in una prospettiva di “riduzione del danno”, cruciale sarà la concretizzazione delle diverse formule che il legislatore costituzionale impiega per definire i **presupposti** per l'attivazione della clausola, cioè delle condizioni che consentiranno un'integrale compressione della competenza legislativa delle Regioni. Infatti, se per la tutela dell'interesse nazionale potrebbe inevitabilmente farsi riferimento alla giurisprudenza precedente la riforma del 2001, formatasi sulla base del testo

costituzionale originario nel quale era già presente un riferimento all'interesse nazionale⁸⁷, per quanto concerne le nozioni di unità giuridica e di unità economica si potrà ricorrere all'elaborazione relativa all'art. 120, nel quale questi due ultimi presupposti sono considerati come condizioni per l'intervento sostitutivo del Governo.

Qualunque significativo venga attribuito a tali formule, affinché la stessa non si riveli una «clausola vampiro» (D'Atena 2015) sarà necessario che la sua applicazione risulti sottoposta a una serie di **garanzie** a tutela dell'autonomia regionale.

Alcune di queste garanzie sono già previste dal testo della riforma, con particolare riferimento al ruolo del Senato. Sebbene non sottoposta al procedimento bicamerale paritario, che meglio avrebbe tutelato la posizione delle Regioni, la Costituzione prevede comunque un procedimento legislativo aggravato (art. 70, comma 4, TR): entro 10 giorni dalla trasmissione del disegno di legge, il Senato potrà disporre l'esame del testo; qualora il Senato proponga delle modifiche a maggioranza assoluta dei componenti, la Camera potrà non conformarsi alle stesse «solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti»⁸⁸.

Altre forme di garanzia auspicabili, invece, possono essere individuate, per ora, soltanto in via indiretta e tramite un'interpretazione orientata a preservare, nei limiti della cornice costituzionale, la posizione delle Regioni. Così intesa, la clausola di supremazia:

- dovrà funzionare «a geometria variabile» (Antonini, 2014a), applicandosi, se del caso, soltanto nei confronti di Regioni e non della generalità degli ordinamenti generali. In caso contrario, infatti, vi sarebbe il serio rischio di penalizzare esperienze virtuose;
- dovrà operare in modo identificabile tramite l'assunzione di un'iniziativa che è necessariamente governativa: «si deve trattare di apposite ed esplicite determinazioni legislative» (De Siervo, 2015, p. 148);
- dovrà essere sottoposta a una verifica di corrispondenza rispetto al principio di sussidiarietà sul piano legislativo (Ruggeri, 2015, p. 252), ad esempio per quel che riguarda la ragionevolezza e la proporzionalità dell'intervento del legislatore statale.

È evidente che, con riguardo a tale clausola forse ancora più di altre parti della riforma, determinante sarà l'**apporto della giurisprudenza** costituzionale, la quale, si può immaginare, sarà chiamata a intervenire sul tema e, in particolare, sull'identificazione concreta dei presupposti che legittimano il ricorso a uno strumento

⁸⁷ Divenuto, come ricorda la dottrina, «un chiavistello buono a legittimare ogni possibile *enlargement* della competenza statale in danno di quella regionale» (Bartole, 2015, p. 61).

⁸⁸ In un sistema elettorale a effetto maggioritario quale quello previsto dall'*Italicum* per la Camera, è evidente che la maggioranza assoluta presso la Camera non costituisce affatto un obiettivo particolarmente difficile da raggiungere, tanto più tenendo conto che promotore dell'iniziativa sarà sempre il Governo, il quale impegnerà dunque in tale iniziativa il proprio peso politico. Esiste, pertanto, il rischio che la garanzia procedurale in questione possa diventare «ben poca cosa» (Serges, 2015).

potenzialmente eversivo, a senso unico, dell'intero riparto di competenze legislative, «sorta di *passpartout* che lo Stato ha a disposizione per esercitare competenze regionali» (Parisi, 2015, p. 199). Anche in questo caso, pertanto, sarà determinante la futura prassi e l'uso che di tale potere, rimesso all'esercizio governativo, deciderà di fare l'Esecutivo statale, nei limiti che la giurisprudenza non mancherà di individuare. In caso contrario, potrebbe avverarsi quella situazione che pure alcune interviste hanno paventato:

«sarà il grimaldello per colpire qualunque normativa regionale non coerente con l'indirizzo politico del Governo» [Cattaneo].

Va pure tenuto presente, tuttavia, che l'utilizzo che di questo strumento potrebbe fare lo Stato potrebbe non essere così decisivo, come pure si potrebbe paventare, dal momento che l'importante spostamento verso l'alto di diverse competenze legislative già potrebbe consentire allo Stato di intervenire in modo legittimo su diversi ambiti nei quali, fino ad oggi, la giurisprudenza costituzionale aveva richiamato l'operatività della cosiddetta chiamata in sussidiarietà (Pajno, 2014a).

D'altra parte, se la clausola di salvaguardia effettivamente consente una compressione amplissima degli spazi legislativi consegnati dalla Costituzione alle Regioni a Statuto ordinario, già ampiamente penalizzati tramite il nuovo riparto, il quadro complessivo va osservato anche tenendo conto della persistenza di uno spazio di allargamento della potestà legislativa delle medesime Regioni in ragione della possibilità di differenziazione prevista dall'art. 116, comma 3, qui di seguito presentata.

La ripresa, teorica, del regionalismo differenziato con elementi di premialità

Inizialmente destinato alla scomparsa, secondo gli intendimenti del Governo manifestati nel testo del proprio disegno di legge costituzionale, il regionalismo differenziato è stato poi reintrodotta nel corso dell'esame parlamentare per giungere alla sua versione definitiva, significativamente potenziata rispetto al dato di partenza ma probabilmente ridotta rispetto alle previsioni attualmente vigenti⁸⁹.

Come già ricordato (cfr. § 2.4.), l'istituto in questione non ha dato buona prova di sé nella vigenza della riforma del Titolo V del 2001. Occorre pertanto verificare in quali termini il legislatore costituzionale è intervenuto e se tali interventi potranno, in qualche modo, lasciar presagire un qualche futuro concreto per il regionalismo differenziato.

Le modifiche introdotte sono sia di tipo sostanziale sia di tipo procedurale.

Partendo dalle prime, muta il campo delle **materie** costituenti «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»: si passa da un gruppo molto cospicuo di settori (tutte le materie di competenza concorrente; l'organizzazione della giustizia di pace; le

⁸⁹ Si può affermare, a proposito di questo *iter*, che sul punto le Regioni sono riuscite a mettere a segno una delle poche conquiste di tutta la riforma [Gasparini], dove per conquista si deve intendere, in un quadro di complessivo arretramento della posizione delle Regioni, la stessa permanenza dell'istituto e non necessariamente un suo miglioramento o potenziamento.

norme generali sull'istruzione; la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) a un numero più ristretto di materie ricomprese nell'elenco delle competenze esclusive dello Stato:

- organizzazione della giustizia di pace (o meglio: dei giudici di pace);
- disposizioni generali e comuni per le politiche sociali;
- disposizioni generali e comuni sull'istruzione;
- ordinamento scolastico;
- istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;
- politiche attive del lavoro;
- istruzione e formazione professionale;
- commercio con l'estero;
- tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici;
- ambiente ed ecosistema;
- ordinamento sportivo;
- disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;
- governo del territorio.

È di tutta evidenza che si tratta di un complesso di materie non irrilevante (Violini, 2014a, p. 21), anche se ridotto rispetto a quello vigente. Ad esempio, tra le esclusioni di rilievo possono essere ricordate alcune materie in precedenza rimesse alla potestà concorrente: «tutela della salute», «previdenza complementare e integrativa», «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale».

Anche dal punto di vista del **procedimento** previsto per l'accesso a tali materie si registrano importanti novità.

Per quanto concerne l'iniziativa, mentre questa può oggi essere soltanto di provenienza regionale, la riforma prevede che l'attribuzione di tali materie alle Regioni possa avvenire «anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali». Così facendo, l'iniziativa regionale diventa solo una condizione eventuale ai fini dell'avvio del procedimento. Pertanto, sebbene non sia espressamente specificato, è possibile ipotizzare che eventuali **future iniziative** possano provenire direttamente dallo Stato, dal Governo anzitutto, visto il ruolo giocato nella precedente storia di trattative legate al regionalismo differenziato, ma anche da parte dello stesso Parlamento. Non risulta invece chiarito, ancora una volta, il ruolo rivestito dagli Enti locali, per i quali si discute circa la natura e la collocazione, all'interno del procedimento, del parere che gli stessi sono tenuti a fornire⁹⁰.

Per quanto riguarda la fase successiva, di trattativa, la riforma costituzionale non introduce alcuna novità, lasciando dunque aperta la possibilità allo sviluppo di

⁹⁰ Ad esempio, «non è chiaro se l'intesa debba essere obbligatoria e vincolante oppure semplicemente obbligatoria» (Ciolli, 2015).

interlocuzioni informali tra gli organi statali e quelli regionali circa il contenuto dell'intesa destinata ad essere approvata dal Parlamento. Rimane fermo, pertanto, uno dei principi caratterizzanti il regionalismo differenziato, vale a dire il **carattere bilaterale**, di confronto tra lo Stato e la Regione, di tale procedimento.

Nella fase finale, poi, si introduce un'ulteriore modifica relativa all'approvazione della legge statale che recepisce l'intesa: se per l'approvazione di questa oggi occorre la «maggioranza assoluta dei componenti» (art. 116, comma 3, TV), a seguito della riforma la legge potrà essere approvata semplicemente «da entrambe le Camere», senza particolari maggioranze. Si tratta, peraltro, di una di quelle non poche ipotesi nelle quali i lavori del Parlamento saranno contrassegnati dalla parità di Camera e Senato.

L'avallo necessario del Senato se, da un lato, sembra confermare il ruolo di questo come ente di rappresentanza delle istituzioni territoriali, dal momento che i rappresentanti delle Regioni sono chiamati ad intervenire in modo determinante su materie di interesse tipicamente regionale, dall'altro lato è stato interpretato, in alcune delle interviste realizzate, anche come un possibile ostacolo alla futura praticabilità del regionalismo differenziato. Non si può escludere, infatti, che proprio la necessità di ottenere anche il consenso della maggioranza dei rappresentanti regionali presso il Senato possa costituire un elemento capace di disattivare le potenzialità dell'istituto: le Regioni distinte da quella interessata all'accesso a «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» potrebbero essere restie ad esprimere il proprio assenso verso una differenziazione di un'altra Regione [Gasparini], vista come «*la prima della classe oggetto di trattamenti preferenziali*» [Ferrari]. Il “passo in avanti” di alcune Regioni, infatti, potrebbe avere ricadute in termini di immagine e, soprattutto, nella distribuzione delle risorse pubbliche. Rimane, infatti, aperta la questione relativa al finanziamento necessario per l'esercizio delle ulteriori competenze⁹¹.

Caffè per tutti o vassoio di formaggi?

La storia del **regionalismo spagnolo** e delle sue Comunità Autonome è stata contrassegnata, per quanto riguarda l'attribuzione delle materie, dalla dialettica tra *café para todos* – caffè per tutti – e *tabla de quesos* – vassoio di formaggi. Con la prima si intende riferirsi a un primo elenco di materie accessibili a tutti gli Enti regionali. Con il secondo a un diverso elenco di materie ottenibili, in un primo momento, soltanto da alcune Comunità dotate di particolari caratteristiche (con qualche analogia rispetto a quanto previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione). Qual è stato il risultato osservabile sul lungo periodo? Dopo una prima fase di forte asimmetria è subentrata l'«**emulazione** tra i diversi territori» (Blanco Valdés, 2009, p. 153), a sua volta seguita da un nuovo tentativo di differenziazione di alcune Comunità Autonome. L'esperienza spagnola dimostra che tentativi di differenziazione possono poi risolversi in una nuova situazione di omogeneizzazione.

⁹¹ Solo in via di massima la questione viene risolta dalla previsione di cui all'art. 14 della l. n. 42 del 2009, laddove si prevede che la legge con cui viene recepita l'intesa «provvede altresì all'assegnazione

Il riferimento alle questioni finanziarie consente di presentare l'ultima novità introdotta dalla riforma circa i **presupposti** per l'attivazione dei meccanismi di differenziazione. Oltre al rispetto dei «principi di cui all'articolo 119», già previsto dalla disciplina vigente, sarà pure necessario che

«la Regione sia in condizione di **equilibrio tra le entrate e le spese** del proprio bilancio» (art. 116, comma 3, TR).

Il riferimento all'equilibrio di bilancio potrebbe sembrare ridondante alla luce di quanto già previsto dall'articolo 119, comma 1, della Costituzione. Tanto più che, già nel testo vigente, sotto questo profilo confermato dalla riforma, l'accesso al regionalismo differenziato deve avvenire «nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119» (art. 116, comma 3). Le Regioni, infatti, sono già oggi tenute tutte ad operare «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», sebbene, come ampiamente noto, non tutte le Regioni italiane siano in grado di garantire tale situazione delle proprie finanze.

Il significato da attribuire al presupposto previsto dal possibile futuro art. 116, comma 3, dunque, è quello di permettere l'accesso al regionalismo differenziato soltanto alle Regioni più “virtuose”, per usare una delle formule più ricorrenti nelle interviste realizzate, nell'attesa che anche le altre Regioni adeguino le proprie finanze a quello che costituisce un obbligo costituzionale, la cui mancata ottemperanza è sanzionata proprio con il divieto di attivare i meccanismi di cui all'art. 116, comma 3. Si può intravedere, quindi, una **logica premiale** quale nuova *ratio* dell'istituto del regionalismo differenziato. In questo modo, forse, potrebbero aprirsi margini inediti circa l'applicabilità concreta dello strumento in questione, considerato che, da parte del centro, potrebbe essere considerata per così dire più affidabile la Regione che può vantare l'«equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio»⁹².

Occorre precisare che la «condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» costituisce esclusivamente una condizione necessaria ma non sufficiente per le Regioni: non sono stati introdotti, infatti, **meccanismi automatici** che pure potevano essere ipotizzati, ad esempio col riferimento proprio a parametri di «*virtuosità economico-finanziaria*» [Galli], al fine di garantire meglio le possibilità di realizzazione pratica del regionalismo differenziato. L'assenza di tali meccanismi, infatti, potrebbe mettere a rischio le future *chances* di tale strumento, lasciando presumere ad alcuni che, così come avvenuto dopo la riforma del 2001, anche la nuova riforma lascerà che tale istituto sia destinato a rimanere, ancora una volta, un mero esercizio teorico. D'altra parte, aver lasciato vigente un meccanismo che consente di introdurre asimmetrie tra le Regioni a Statuto ordinario, in presenza di una riforma che, quantomeno dal punto di

delle **necessarie risorse finanziarie**, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge».

⁹² Secondo la disciplina di rango ordinario attualmente vigente, il bilancio regionale si considera in equilibrio (art. 9 della l. n. 243 del 2012) quando registra, sia al momento della previsione sia in quello di rendiconto: a) «un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali»; b) «un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti».

vista del riparto di competenza, «va nel senso dell'accentramento», potrebbe pure essere interpretato come una via di rivitalizzazione dell'istituto (M.E. D'Amico, 2015).

Infine, il fatto che l'istituto del regionalismo asimmetrico sia strettamente connesso alla presenza di particolari parametri di tipo finanziario, seppure non in via automatica, solleva la questione della **reversibilità** del meccanismo di specializzazione in questione: sembra difficile ipotizzare, infatti, che una volta attribuite certe materie a una determinata Regione perché in condizione di equilibrio di bilancio non sia possibile poi, al contempo, ripristinare lo *status quo ante* nel caso in cui la situazione finanziaria della Regione in questione peggiori senza più essere in grado di rispondere a quello standard⁹³. Salvo immaginare, come pure è stato fatto (Palermo, 2003, p. 60), che la differenziazione non possa essere «vanificata unilateralmente» avendo acquisito, una volta stipulata l'intesa, «carattere di principio irrevocabile».

Si vedrà più avanti, esaminando la situazione lombarda, se è possibile immaginare, anche a livello politico, situazioni che consentano di inverare quanto previsto dall'art. 116, comma 3 (cfr. capitolo 9), anche sulla base delle disposizioni ancora vigenti.

Norme per la transizione

Mentre la riforma del 2001 non si era espressa sulle sorti della legislazione all'epoca vigente⁹⁴, la nuova revisione interviene direttamente per la disciplina di tale problematica prevedendo che le **leggi regionali** già adottate al tempo dell'eventuale entrata in vigore della riforma, negli ambiti di potestà concorrente e residuale, «continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi dell'articolo 117, secondo e terzo comma» così come modificato dall'ultima riforma, vale a dire nell'ambito della potestà statale e regionale. Di conseguenza, la normativa regionale attualmente vigente in ambiti potenzialmente sottoposti alla futura legislazione esclusiva dello Stato, che pure potrà continuarsi ad applicare *pro tempore*, dovrà considerarsi cedevole nel momento in cui il Parlamento riterrà di esercitare la propria potestà. In tutti questi casi spetterà direttamente ai Giudici di merito, senza che l'intervento della Corte costituzionale debba ritenersi necessario, valutare l'eventuale intervenuta abrogazione della precedente legislazione regionale.

⁹³ In ogni caso, stante la peculiarità del procedimento, una semplice legge ordinaria non potrebbe revocare quanto già riconosciuto, anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 70, comma 1, della Costituzione riformata, laddove dispone che le leggi sottoposte al procedimento bicamerale paritario, come quella relativa al regionalismo differenziato, «possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi» che necessitano, anch'esse, del consenso sia della Camera sia del Senato.

⁹⁴ Il problema fu oggetto di intervento soltanto da parte dell'art. 1, comma 2, della l. n. 131 del 2003: «le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia [...] fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale. Le disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte».

Nulla viene previsto, a differenza di quanto avvenuto con la “legge La Loggia” (art. 1, comma 2), per quanto riguarda la **legislazione statale** attualmente vigente e il suo possibile contrasto con il futuro assetto della potestà legislativa. Si potrebbe trattare, presumibilmente, di un indice illuminante circa la natura del nuovo riparto di competenze legislative. È difficile, infatti, immaginare un ambito nel quale una legge statale attualmente vigente potrebbe non trovare più un proprio fondamento costituzionale di legittimità nel testo riformato della Costituzione, essendo invece ben più probabile il fenomeno contrario con riguardo alla legislazione regionale.

Le novità in materia di potestà regolamentare

Anche la distribuzione della potestà regolamentare è fatta oggetto di alcuni interventi da parte della riforma. Mentre nel sistema vigente la stessa è attribuita allo Stato nelle sole materie di legislazione esclusiva, fatta salva la possibilità di delega a favore delle Regioni (art. 117, comma 6, TV), la revisione, se approvata, introdurrà una nuova forma di **parallelismo**: lo Stato e le Regioni eserciteranno la potestà regolamentare «secondo le rispettive competenze legislative» (art. 117, comma 6, TR). Persiste, comunque, la possibilità per lo Stato di «delegare alle Regioni l’esercizio di tale potestà nelle materie di competenze legislativa esclusiva».

Posto che, come si è in precedenza illustrato, il nuovo riparto di competenze legislative determinerebbe un ampio riaccentramento di materie in capo allo Stato, è evidente che, in applicazione del principio del parallelismo, le Regioni rimarranno prive di potestà normativa secondaria in tutte le numerose materie oggi sottoposte alla legislazione concorrente e in futuro destinate ad essere oggetto della sola legislazione dello Stato. Anche in questo caso, dunque, è presumibile che si registri un **ridimensionamento** dei margini di intervento delle Regioni (Lucarelli, 2015).

Gli interventi in materia di Enti locali (esistenti e possibili)

In via generale, per quanto riguarda i rapporti tra le Regioni a Statuto ordinario e gli Enti locali, la riforma costituzionale procede nella direzione opposta a quella di un rafforzamento del legame dei secondi alle prime muovendosi, al contrario, verso un deciso rafforzamento della «diretta dipendenza del sistema degli enti locali dallo Stato» (Antonini, 2015b, p. 44).

Da questo punto di vista, è emblematico l’allargamento della **potestà esclusiva dello Stato in materia di Enti locali**. Si passa dall’attuale formulazione che assegna allo Stato soltanto la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali, a una nuova e più ampia competenza di tipo generale:

«**ordinamento**, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni» (art. 117, comma 2, lett. p TR).

Tramite l'ampliamento della potestà dello Stato, estesa all'intero ordinamento comunale e metropolitano, l'intervento accentratore potrebbe finire per coprire pressoché l'intero settore dell'amministrazione locale lasciando di fatto spazi marginali per interventi delle Regioni, compresa la possibilità di istituire nuove tipologie di Ente locale (Lucarelli, 2016). Di conseguenza, poste tali forti limitazioni a interventi legislativi regionali, affinché si possa realizzare una partecipazione delle Regioni a possibili future riorganizzazioni del sistema delle autonomie locali, si rivelerà strategico il ruolo del Senato. Su tale materia, infatti, la seconda camera avrà potestà pari a quella della Camera dei Deputati, potendo quindi esercitare un peso di rilievo, peraltro con l'apporto dei 21 Sindaci eletti dai Consigli regionali.

Sempre con riguardo al tema degli Enti locali, un ulteriore intervento particolarmente vistoso è costituito dalla **decostituzionalizzazione delle Province**, realizzata tramite l'espunzione di qualsiasi riferimento a tali Enti in Costituzione, senza che ciò implichi, comunque, la scomparsa automatica delle Province dall'esperienza italiana. L'intervento in questione, comunque, non rimane privo di ricadute, ottenendo quantomeno tre effetti, due immediati e uno eventuale.

Per quanto riguarda il primo effetto immediato, venendo meno la copertura costituzionale che permetteva di considerare le Province quali enti costituzionalmente necessari, l'ordinamento italiano perderà la garanzia generalizzata di un ente territoriale di livello intermedio tra Comune e Regione. Soltanto i territori ricompresi nei confini delle Città metropolitane, richiamate dalla Costituzione a differenza di quanto avverrà per le Province, potranno vantare tale garanzia. Al contrario, per tutte le altre zone non residuerà più alcuna forma necessaria di organizzazione frapposta tra i Comuni e la Regione.

Un secondo effetto immediato, poi, sarà la perdita, per le Province ancora esistenti, di qualsiasi garanzia costituzionale relativa alla compartecipazione all'esercizio delle funzioni amministrative e all'autonomia finanziaria (Mobilio, 2015).

Con riferimento, invece, all'effetto eventuale, la Provincia, perso per l'appunto il carattere di ente costituzionalmente necessario, potrebbe essere legittimamente eliminata dall'ordinamento italiano (Olivetti, 2014), sebbene sia bene precisare che tale opzione non risulta direttamente imposta dalla riforma della Costituzione.

Per quanto riguarda, poi, l'attribuzione allo Stato della definizione delle «disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni», vera e propria ipotesi di potestà concorrente, la nuova attribuzione consentirà al Parlamento nazionale di intervenire anche su ambiti che, in precedenza, la giurisprudenza aveva ritenuto compresi nella potestà residuale delle Regioni, come la disciplina delle Comunità montane (secondo quanto affermato nella sentenza della Corte n. 244 del 2005) e delle

forme associative (sentenze nn. 22 e 44 del 2014)⁹⁵. Da questo punto di vista, le Regioni conserveranno soltanto la possibilità di definire disposizioni di dettaglio.

D'altra parte, la riforma costituzionale fa pure riferimento alla possibilità di istituire nuovi enti intermedi, **enti di area vasta**, cui affidare, secondo quanto prevede il principio di sussidiarietà nella sua accezione verticale, funzioni non svolgibili dal Comune e per le quali non è al contempo necessaria l'azione amministrativa accentratrice delle Regioni.

All'art. 40, comma 4, del testo di legge di riforma, si prevede quanto segue:

«per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale».

Si tratta di una disposizione per più versi problematica e suscettibile di vari sviluppi, anzitutto per quel che riguarda la stessa definizione di quanto può essere ricompreso nella nozione di «enti di area vasta», posto che, nella legislazione che ha introdotto tale formula, vale a dire l'art. 1 della l. n. 56 del 2014 (la cosiddetta “legge Delrio”), sia le Province (comma 3) sia le Città metropolitane (comma 2) sono definite come «enti territoriali di area vasta». Tuttavia, considerato che le Città metropolitane sono espressamente citate come tali in altre disposizioni costituzionali, e che anche la relativa disciplina è sottoposta a un diverso riparto di competenze, vale a dire quello di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*, pare di poter affermare che gli enti cui si riferisce l'art. 40, comma 4 del testo di legge costituzionale non sarebbero le Città metropolitane ma anzitutto le attuali Province (Ferrara, 2016) così come le possibili future forme di organizzazione territoriale comprese tra il livello comunale e quello regionale laddove non sussistano le Città metropolitane⁹⁶.

Quali che siano le forme istituzionali ricomprese nella nozione in discussione, i legislatori regionali eserciteranno la propria potestà in ciò che non sarà contenuto nei «profili ordinamentali generali», nozione anch'essa difficile da concretizzare al momento se non per la diversità che la contraddistingue dalla più ampia formulazione «ordinamento» di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p* TR.

Particolare attenzione, peraltro, deve essere posta alla circostanza che, per la legislazione statale riferita ai sopra citati «profili ordinamentali generali» non è previsto alcun intervento qualificato del Senato, essendo il relativo procedimento escluso da quelli sottoposti all'*iter* bicamerale paritario, con conseguenti minori possibilità di incisività dei rappresentanti delle istituzioni territoriali.

Peraltro, dal momento che soltanto Comuni e Città metropolitane saranno costituzionalmente titolari di funzioni amministrative proprie, il nuovo modello non

⁹⁵ Bisogna però riconoscere che, nella giurisprudenza più recente (sentenza n. 50 del 2015), la Corte costituzionale ha ritenuto ricompresa nella potestà legislativa esclusiva dello Stato anche la disciplina relativa alle Unioni di Comuni, disattendendo quanto affermato in precedenza.

⁹⁶ Vi è comunque chi, a fronte dell'ambiguità della previsione normativa, ha pure considerato possibile che le Città metropolitane siano anch'esse ricomprese nella nozione di «enti di area vasta» di cui all'art. 40, comma 4, del disegno di legge (Mobilio, 2015).

esclude, in virtù del possibile venir meno di un ente intermedio tra Regione e Comuni, una concentrazione di ulteriori funzioni amministrative in capo alla Regione, in considerazione della difficoltà del livello comunale nella gestione di tutte quelle funzioni che richiedono un esercizio unitario (Rivosecchi, 2016, p. 326). Proprio su questo punto, se l'obiettivo perseguito dal Consiglio regionale lombardo sarà quello di mantenere al proprio centro l'aspetto legislativo più che quello amministrativo, sarà determinante non sovraccaricare la Regione di funzioni amministrative, sotto pena di una possibile **provincializzazione della Regione** (De Martin, 2015, p. 127)⁹⁷.

Si tratta, comunque si voglia intendere l'essenza dell'Ente regionale, di uno dei settori di maggiore interesse per la futura attività delle Regioni a Statuto ordinario nell'ipotesi in cui la riforma dovesse ottenere l'approvazione popolare. Particolarmente ampio, infatti, potrebbe essere, almeno secondo alcune ricostruzioni, il margine di intervento:

«la Regione [...] sarà libera di **istituire organismi di secondo livello**, enti di area vasta che hanno la stessa operatività territoriale delle attuali Province» (Catelani, 2015, p. 115)».

L'ampiezza del potere regionale, tuttavia, rimane controversa dal momento che, secondo altre ricostruzioni, lo Stato potrà comunque, in materia di Enti di area vasta, disciplinare «la loro concreta configurazione, le dimensioni, la definizione del territorio, le funzioni, l'organizzazione, la finanza» (Vandelli, 2015, p. 294), lasciando dunque ben pochi spazi agli interventi delle Regioni a Statuto ordinario.

Gli interventi in materia di autonomia finanziaria

Sebbene si tratti di un settore strategico e nonostante il disegno previsto dall'attuale art. 119 della Costituzione sia rimasto per molti versi disatteso (cfr. §§ 1.2. e 2.3.), l'intervento di riforma che si sta esaminando non ha considerato la materia in questione come un settore meritevole di interventi particolarmente innovativi capaci di rivitalizzare le aspettative che pure, in anni non troppo lontani, aveva suscitato l'obiettivo del cosiddetto federalismo fiscale.

Verranno quindi prese in considerazione due diverse questioni: lo spostamento della materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva dello Stato e le modifiche apportate all'art. 119 della Costituzione.

Iniziando dalla nuova titolarità statale sull'intera materia del **coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**, si tratta di un intervento che nel corso di alcune delle interviste realizzate è stato oggetto delle più forti critiche, tant'è che lo

⁹⁷ A questo proposito va ricordata l'importanza enunciazione di cui all'art. 4, comma 1, dello Statuto di autonomia: «la Regione, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, esercita esclusivamente le funzioni amministrative che richiedono un esercizio unitario».

spostamento in questione è stato indicato come la principale menomazione delle competenze regionali [Mangiameli].

Dal momento che l'esercizio delle competenze attribuite alle Regioni dalla Costituzione dipende dalla disponibilità di risorse adeguate e considerato che l'autonomia finanziaria locale si esercita comunque osservando quanto previsto dalla legge statale «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 119, comma 2, TR), il fatto che tale competenza sia propria del solo Stato rimette nelle mani del centro l'integrale possibilità di esercitare un'autentica autonomia regionale, dopo che già negli anni scorsi la materia in questione aveva finito per essere utilizzata dallo Stato, con l'avallo della Corte costituzionale, come strumento di intrusione nella potestà legislativa delle Regioni. A questo proposito, la mancata riconduzione di tale materia tra quelle sottoposte al procedimento bicamerale paritario potrebbe pregiudicare ancora di più la posizione delle Regioni.

Nonostante lo spostamento verso l'alto del coordinamento della finanza pubblica, non sembra, invece, del tutto esclusa la possibilità per le Regioni di mantenere lo strumento del **Patto di stabilità regionalizzato**, come invece era stato paventato nel corso dell'*iter* parlamentare (Antonini, 2014a). Alle Regioni, infatti, risulta espressamente attribuita la competenza in materia di «regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle **relazioni finanziarie** tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica» (art. 117, comma 3, TR). Si può dunque presumere che la regionalizzazione del Patto di stabilità potrà trovare un presupposto di legittimità proprio in questa attribuzione, così permettendo alle Regioni di salvaguardare uno strumento relativamente nuovo e di sicuro interesse.

Peraltro, contrariamente a quanto era stato da alcuni auspicato, la disciplina del coordinamento della finanza pubblica non è stata sottoposta al procedimento bicamerale paritario, così vanificando quella *ratio* compensativa che pure avrebbe dovuto contraddistinguere la riforma (cfr. § 5.1.): a un riaccentramento verso lo Stato della competenza sarebbe corrisposta una significativa partecipazione delle Regioni, tramite il Senato, alle scelte legislative.

Per quanto riguarda, invece, l'art. 119 della Costituzione, gli interventi realizzati sembrano, allo stato, di minore portata.

L'autonomia impositiva delle Regioni e la disponibilità di compartecipazioni al gettito dei tributi statali risultano entrambe sottoposte, nella riforma, al limite dell'«armonia con la Costituzione», già previsto attualmente per la sola autonomia finanziaria, e al «disposto della legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 119, comma 2, TR). Il riferimento alla legge statale in questione costituisce conseguenza del già considerato spostamento della materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario dalla potestà concorrente alla potestà esclusiva dello Stato. Da questo punto di vista, pertanto, **si accrescono le limitazioni nei confronti delle Regioni**, posto che la futura legge cui si riferisce l'art. 119, comma 2, potrà contenere anche disposizioni di dettaglio cogenti per

i legislatori regionali. La novità in questione, peraltro, ha fatto supporre ad alcuni la possibilità che, per il futuro, non si possa più «ipotizzare l'esistenza di **tributi propri** delle autonomie territoriali, giacché dovrebbero sempre essere previsti dalla legge dello Stato» (Terraciano, 2015, p. 15).

Volendo accogliere quella problematica ricostruzione (cfr. § 5.1.) che vede nell'introduzione di alcuni interventi a carattere accentratore compensati dalla partecipazione regionale all'attività legislativa, si può osservare che la mancata inclusione della legge di cui si sta discutendo tra quelle sottoposte al procedimento bicamerale paritario disattende la *ratio* compensativa che dovrebbe contraddistinguere la riforma.

Più importanti, per le prospettive future di interesse delle Regioni, sono le modifiche apportate all'art. 119, comma 4. In primo luogo, viene modificata la formula relativa al principio dell'**integrale finanziamento** delle funzioni pubbliche esercitate da Comuni, Città metropolitane e Regione: mentre oggi le risorse previste dalla Costituzione «consentono [...] di finanziare integralmente», la riforma prescrive che le stesse risorse «assicurano il finanziamento integrale». Non è agevole intendere la differenza tra le due espressioni utilizzate nel testo costituzionale vigente e in quello licenziato dalla proposta di revisione costituzionale. Secondo un approccio proposto in dottrina, la formula sarebbe da intendere nel senso che tali risorse sono destinate «ad esaurire» il finanziamento degli Enti territoriali (Lehner, 2015). Un criterio interpretativo potrebbe essere dedotto dal successivo periodo, integralmente aggiunto dalla riforma:

«con legge dello Stato sono definiti **indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno** che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni».

La Costituzione riserva alla legge statale, nemmeno in questo caso sottoposta al procedimento bicamerale paritario, la definizione dei costi e fabbisogni standard, nozione già prevista e disciplinata dalla l. n. 42 del 2009. La riforma, pertanto, riprenderebbe un indirizzo, in materia di disciplina della finanza territoriale, già promosso dal legislatore ordinario: gli Enti saranno sì finanziati integralmente nelle loro funzioni, ma tale flusso di risorse sarà realizzato non più sulla base del criterio della spesa storica ma sulla base di una spesa e di un fabbisogno standardizzato. L'«integrale finanziamento», pertanto, rimane strettamente legato alla definizione degli indicatori.

Il potere sostitutivo del Governo e le conseguenze del dissesto

La riforma costituzionale interviene anche sui presupposti procedurali previsti per l'esercizio del potere sostitutivo, da parte del Governo, nei confronti delle Regioni. Mentre i presupposti sostanziali di questo intervento speciale rimangono inalterati – «mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria», «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica» o «quando lo richiedono la

tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica» – l'iter procedimentale si arricchisce di un passaggio: prima di esercitare tale potere, infatti, il Governo dovrà

acquisire, «salvo i casi di motivata urgenza, **il parere del Senato** della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta» (art. 120, comma 2, TR).

Si tratta di una previsione coerente con il nuovo ruolo del Senato, quale organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Nonostante non sembri possibile configurare il parere della seconda camera come vincolante, ma soltanto obbligatorio, l'istituto introduce una forma di **maggior tutela delle Regioni**, tramite l'aggravio procedimentale imposto al Governo.

Non è possibile allo stato, tuttavia, ipotizzare come verrà reso il parere in questione da parte del Senato, posto che si tratta di un compito del tutto inedito per tale organo. Un ulteriore elemento di incertezza è costituito dalle conseguenze della mancata resa del parere nel quale si dovrà valutare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo (unitamente a valutazioni di opportunità rimesse alle dinamiche politiche di volta in volta in gioco). Non è chiaro, infatti, se il Governo potrà o meno procedere in assenza di tale parere qualora sia decorso il termine di quindici giorni previsto dal futuro art. 120, comma 2. Rimane un dato che, stando alla lettera della norma costituzionale, pare abbastanza sicuro: tale parere, una volta reso, potrà essere comunque disatteso da parte del Governo.

Occorre peraltro verificare le sorti dell'attuale disciplina di rango ordinario relativa all'esercizio di tale potere, in particolare laddove prevede che lo stesso, «nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione» (art. 8, comma 4, della l. n. 131 del 2003) possa essere esercitato senza assegnare un termine alla Regione per adottare «i provvedimenti dovuti o necessari», così come invece risulta previsto negli altri casi.

L'art. 120, comma 2, inoltre, è stato integrato anche da ulteriori disposizioni relative alle conseguenze sulla rappresentanza politica dello «stato di **grave dissesto finanziario** dell'ente». La Costituzione riformata, infatti, riserva alla legge la disciplina dei «casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni», qualora risulti accertata la situazione di grave crisi sopra richiamata.

Con queste ultime previsioni si dà copertura costituzionale a strumenti la cui *ratio* risulta analoga a quella di misure già previste dalla legislazione ordinaria e relative al cosiddetto “fallimento politico”. Si fa riferimento, in particolare, ad uno dei decreti adottati sulla base della delega di cui alla l. n. 42 del 2009, il d.lgs. n. 149 del 2011 (“Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42”), già oggetto di numerose declaratorie di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale. È ipotizzabile, pertanto, che il legislatore statale, a seguito della riforma, tornerà nuovamente a disciplinare la materia anche per le Regioni

Occorre infine rammentare che sia la disciplina legislativa relativa all'esercizio del potere sostitutivo sia quella concernente le conseguenze sanzionatorie delle situazioni di dissesto rientrano tra i casi sottoposti al procedimento bicamerale paritario, soluzione che ha incontrato l'apprezzamento della dottrina (Bin, 2015b).

Gli interventi diretti sul Consiglio regionale

Il Consiglio regionale, complessivamente coinvolto in maniera sostanziale dalla

Le proposte lombarde di legge parlamentare

Secondo i dati consultabili tramite la banca dati del Consiglio regionale, nel corso della X legislatura sono state presentate in tutto quindici proposte di legge parlamentare. Di queste soltanto tre – in materia di contrasto alle false cooperative, di istituzione di una ZES nelle aree confinanti con la Svizzera e di contrasto alla ludopatia – sono state poi approvate dall'aula assembleare e successivamente presentate al Parlamento (due al Senato e una alla Camera).

riforma costituzionale sia per l'attribuzione dell'elezione dei Senatori sia per la revisione del riparto delle competenze legislative (temi già trattati in precedenza, cfr. § 5.5.), è fatto altresì oggetto di alcune novità relative direttamente alla propria attività e organizzazione.

Una di queste riguarda l'**iniziativa legislativa** statale attribuita al Consiglio regionale, oggi indirizzabile sia alla Camera sia al Senato. La riforma limita tale prerogativa alla Camera dei Deputati (art. 121, comma 2 TR), sebbene il Senato non sia stato privato dell'iniziativa legislativa generale in virtù di quanto previsto dall'art. 71, comma 1, della Costituzione (non modificato dalla riforma).

Non sembra che tale modifica richieda interventi da parte del Consiglio regionale lombardo, se non nel senso di specificare eventualmente l'unico possibile destinatario dell'iniziativa regionale, posto che le proposte di legge statale trovano già una loro disciplina all'art. 96, comma 2, del Regolamento del Consiglio, che richiama come applicabili le disposizioni previste dal Capo VIII sul procedimento legislativo.

Di portata significativa, anche da un punto di vista simbolico, sono alcune misure adottate sulla scorta di una serie di interventi legislativi realizzati al fine di contenere le spese per la rappresentanza politica (cfr. § 4.1.). La riforma costituzionale, infatti, allarga l'ambito di disciplina della legge statale di principio sulle elezioni regionali, l'attuale l. n. 165 del 2004, attribuendo alla stessa anche la **definizione degli emolumenti** del Presidente e degli altri organi elettivi regionali «nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione». A questo proposito, bisogna tenere conto di due ulteriori aspetti:

- la riconduzione della legge-quadro statale, relativamente anche agli emolumenti, tra le ipotesi per le quali è previsto espressamente il procedimento bicamerale paritario;

- la previsione per cui tale modifica integrativa dell'art. 122 risulta espressamente indicata come suscettibile di immediata applicazione il giorno successivo alla pubblicazione susseguente alla promulgazione.

Di conseguenza, anche nel corso dell'attuale XVII legislatura del Parlamento, il legislatore statale potrebbe intervenire, con copertura costituzionale, alla definizione degli emolumenti del personale politico delle Regioni.

La disposizione in questione, peraltro, ha incontrato diverse critiche in alcune delle interviste realizzate, sul presupposto che il *quantum* dell'indennità propria dei Consiglieri regionali non dovrebbe essere oggetto di disciplina costituzionale [Romeo]. Fissando un tetto per gli emolumenti, e non il suo importo, la riforma costituzionale segue la logica di recenti interventi della legislazione statale ordinaria. Ci si riferisce, in particolare, al d.l. n. 174 del 2012 che, all'art. 2, ha dettato misure, successivamente recepite dai legislatori regionali, relative alla riduzione delle indennità percepite da Consiglieri e Assessori. Proprio la situazione degli Assessori, inoltre, rappresenta un'incognita, considerato che la Costituzione si riferisce agli «organi elettivi»: si potrebbe, infatti, supporre che gli Assessori che non siano anche Consiglieri non siano ricompresi nell'ambito applicativo della disposizione costituzionale. Tuttavia, è evidente che potrebbe risultare problematico sottoporre a un diverso trattamento economico gli appartenenti alla medesima Giunta.

Le stesse riflessioni possono applicarsi anche per quel che riguarda l'ulteriore novità prevista per l'art. 122, vale a dire l'attribuzione alla potestà dello Stato della definizione dei «principi fondamentali per **promuovere l'equilibrio tra donne e uomini** nella rappresentanza». Sul punto si segnala che, ancor prima della possibile approvazione popolare della riforma, il legislatore statale è intervenuto con una disciplina di principio su tale materia, modificativa della l. n. 165 del 2004, tramite la l. n. 20 del 2016, relativa alle sole Regioni a Statuto ordinario. Merita di essere notato, poi, che il richiamo ai «principi fondamentali» costituisce a tutti gli effetti un esempio di competenza concorrente così come disciplinato dall'ancora vigente art. 117, comma 3, della Costituzione, nonostante l'asserita scomparsa di tale tipo di potestà (sulla questione cfr., più in generale, § 5.5.).

Sebbene non contenuto nella revisione del Titolo V, costituisce un ulteriore intervento di particolare portata per i Consigli regionali quanto previsto dall'art. 40, comma 2, del testo di legge costituzionale:

«non possono essere corrisposti **rimborsi o analoghi trasferimenti** monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei consigli regionali».

Si tratta, evidentemente, di una misura particolarmente gravosa a carico delle rappresentanze assembleari regionali, da inserirsi evidentemente nella sequenza di politiche adottate a livello centrale nei confronti dei Consigli regionali, in una logica

sostanzialmente punitiva per i diversi casi di cattiva gestione delle risorse pubbliche da parte di Consiglieri regionali (cfr. §§ 4.1. e 4.2.).

Al di là delle valutazioni particolarmente negative espresse in alcune delle interviste realizzate, le quali hanno giudicato tale divieto costituzionale come misura particolarmente lesiva dell'autonomia del Consiglio e della stessa capacità dei suoi membri di esercitare il proprio mandato tramite l'ausilio di personale, si deve porre l'interrogativo circa l'effettiva portata del divieto. L'ampiezza della formula utilizzata, «finanza pubblica», sembrerebbe escludere la possibilità che le attività dei Gruppi possano essere finanziate direttamente dalle Regioni. Più promettente, al fine di salvaguardare la possibilità che i Gruppi possano mantenere personale a propria disposizione, sembra la riflessione circa la portata da attribuire all'espressione «rimborsi o analoghi trasferimenti monetari» e l'interrogativo circa la possibilità che in essa vadano o meno ricompresi i «contributi» di cui alla legislazione regionale lombarda⁹⁸. Secondo alcune delle interviste realizzate, infatti, sulla base della vigente disciplina regionale sarebbe improprio considerare come «rimborsi» le somme erogate a favore dell'attività dei Gruppi consiliari [Romeo].

A questo proposito, per concludere sul punto, non si può che auspicare che si affermi un'interpretazione e una prassi coerente con un'importante affermazione recente della Corte costituzionale, relativa alla già ricordata disciplina (cfr. § 4.1.) che prevedeva la decadenza del Gruppo consiliare dal diritto all'erogazione di risorse consiliari in caso di irregolarità non sanate entro l'anno:

«introducendo una sanzione che, precludendo qualsiasi finanziamento, rischia potenzialmente di compromettere le **funzioni pubbliche affidate ai gruppi** consiliari, la norma impugnata rischia di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa» (sentenza n. 39 del 2014).

Definita in termini lineari da parte della Corte costituzionale l'esigenza di un finanziamento per l'esercizio delle «funzioni pubbliche», è possibile esplorare un'interpretazione della norma contenuta nella legge costituzionale orientata alla garanzia di quel minimo di risorse necessario a supporto dell'attività dei Gruppi⁹⁹.

Infine, vanno pure presi in considerazione i provvedimenti di riforma relativi all'ipotesi di **scioglimento anticipato del Consiglio regionale**. Mentre ne rimangono inalterati i presupposti di merito – compimento di atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge e ragioni di sicurezza nazionale – la riforma sostituisce l'intervento della Commissione bicamerale per le questioni regionali con un parere del Senato della Repubblica, preliminare al d.P.R. di scioglimento (art. 126, comma 1). In modo

⁹⁸ Ci si riferisce, in particolare, a quanto previsto dall'art. 14 della l.r. n. 3 del 2013.

⁹⁹ L'assicurazione di strutture di personale di tale tipo, peraltro, è stata pure fatta oggetto di un ordine della Camera dei Deputati (il n. 6 del 9 marzo 2015) per impegnare il Governo, «ad attivarsi affinché nelle regioni sia messo a disposizione dei gruppi consiliari idoneo personale, anche assunto dalla regione a contratto a tempo determinato per l'intero mandato, per l'esclusivo espletamento di attività di segreteria e di supporto legislativo». L'ordine del giorno in questione, non messo ai voti, ha ricevuto il parere favorevole dell'Esecutivo.

pressoché analogo a quanto previsto in materia di esercizio del potere sostitutivo del Governo, la Costituzione richiede l'apporto del Senato, quale organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali, anche se non è direttamente evincibile la natura, semplicemente obbligatoria o pure vincolante, del parere reso dalla camera territoriale.

5.6. L'ENTRATA IN VIGORE DELLA RIFORMA E LA SUA APPLICABILITÀ

Al fine di offrire un quadro relativo a quanto potrà realizzarsi in caso di conferma popolare del testo di revisione costituzionale, si presenta di seguito uno schema relativo all'entrata in vigore e all'applicabilità delle varie parti della riforma, anzitutto sulla base di quanto previsto dall'art. 41 del testo di legge costituzionale:

Tabella 5 - Applicabilità della legge costituzionale

	Articoli	Contenuto
Disposizioni suscettibili di immediata applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale susseguente alla promulgazione	Art. 28	Soppressione del CNEL
	Art. 35	Riserva di legge statale per l'introduzione di limiti agli emolumenti del personale politico regionale e per la fissazione di principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza
	Art. 39, comma 3	Mancata convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo del Senato successivamente allo scioglimento delle Camere di cui alla presente legislatura (XVII)
	Art. 39, comma 7	Permanenza in carica dei Senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della legge costituzionale come membri del nuovo Senato
	Art. 39, comma 11	Possibilità per un 1/4 dei componenti della Camera o 1/3 dei componenti del Senato di ricorrere alla Corte costituzionale nei confronti delle leggi promulgate nella presente legislatura relative all'elezione dei membri della Camera e del Senato (entro 10 giorni dall'entrata in vigore della riforma o, se successiva, dall'entrata in vigore della legge elettorale)
	Art. 39, comma 13	Possibilità per le Regioni a Statuto speciale di accedere alle materie di cui all'art. 116, comma 3, ad esclusione di quelle ricomprese nell'art. 117, comma 3, secondo il testo costituzionale vigente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale
	Art. 40, comma 1	Gestione commissariale del CNEL
	Art. 40, comma 2	Divieto di corresponsione di rimborsi o analoghi trasferimenti monetari, a carico della finanza pubblica, a favore dei Gruppi consiliari regionali
	Art. 40, comma 3	Riordino delle amministrazioni parlamentari e istituzione del ruolo unico dei dipendenti del

		Parlamento
	Art. 40, comma 4	Possibilità per le Regioni di adottare disposizioni in materia di enti di area vasta, nell'ambito dei profili ordinamentali generali fissati con legge dello Stato. Riserva di legge statale per il mutamento delle circoscrizioni delle Città metropolitane, su iniziativa comunale e «sentita la Regione»
Disposizioni applicabili «a partire dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere»	<i>Tutte le altre disposizioni della riforma non indicate in precedenza</i>	
Casi particolari	Art. 39, comma 11	Obbligo di conformazione delle discipline regionali, di rango legislativo e regolamentare, alla legge statale per l'elezione del Senato: <i>entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge statale</i>
	Art. 39, comma 13	Revisione del Titolo V per le Regioni a Statuto speciale e per le Province autonome: applicabile solo <i>a partire dalla revisione dei rispettivi Statuti</i> «sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome»

CAPITOLO 6

ALCUNI SPUNTI DERIVANTI DALLA COMPARAZIONE TRA ORDINAMENTI COSTITUZIONALI

Prima di considerare due casi scelti di strutture bicamerali in presenza di un ordinamento decentrato, quello tedesco e quello austriaco, è utile fare riferimento a una feconda classificazione dottrinale, quella tra **modello senatoriale** e **modello ambasciatoriale** (Doria, 2014; Trivelli, 1975):

- il primo, che trae origine dall'esperienza statunitense, prevede che, a prescindere dalle modalità di elezione dei membri della seconda camera, la loro rappresentanza si caratterizzi per la sua natura politica e per il suo rapporto non tanto con l'apparato dell'Ente di provenienza ma con la comunità popolare di riferimento;
- il secondo, che sostanzialmente si esaurisce nell'esperienza del *Bundesrat* tedesco, prevede che i membri della seconda camera operino come veri e propri ambasciatori, vale a dire come rappresentanti in senso anche giuridico degli Enti di provenienza. Istituti tipici di questo modello sono il mandato (l'ente rappresentato può fornire indicazioni vincolanti ai propri rappresentanti), la delega (il rappresentante manifesta liberamente la propria volontà ma può essere revocato dall'incarico in caso di mancata ottemperanza alle istruzioni ricevute) e la connessione organica (l'ente non viene rappresentato ma è direttamente presente nella seconda camera).

Richiamata questa classificazione, verranno presentati, come anticipato, sia il *Bundesrat* tedesco sia quello austriaco: il primo quale esempio paradigmatico, e sostanzialmente unico, di camera ambasciatoriale e il secondo in quanto camera territoriale meno nota della prima ma di particolare interesse perché strutturalmente affine, per diversi aspetti, all'ipotetico nuovo Senato della Repubblica.

6.1. IL *BUNDESRAT* TEDESCO: UN MODELLO SPESSO FRAINTESO

Dedicare una breve trattazione alla composizione e al funzionamento del Consiglio federale tedesco, il *Bundesrat*, sembra di un certo interesse per una duplice ragione:

- da un lato, l'istituzione in questione ha costituito per lungo tempo «il modello di attrazione dei diversi studiosi che si sono occupati del tema della seconda Camera» (Mangiameli, 2010);
- dall'altro lato, il riferimento al *Bundesrat* tedesco è stato continuo nel corso di tutto l'*iter* parlamentare relativo al disegno di legge costituzionale, in particolare

come modello verso cui si sarebbe dovuta orientare la riforma, vero e proprio idealtipo della seconda camera territoriale (cfr., ad esempio, la posizione espressa dalla Conferenza delle Regioni al § 7.1.).

Tuttavia, posto che la presente ricerca non costituisce la sede per svolgere un compiuto esame del modello bicamerale imperfetto tedesco, si prenderanno in considerazione solo alcuni degli aspetti che lo caratterizzano, in particolare quelli relativi alla sua composizione e al suo funzionamento. Si tratta degli elementi di maggiore interesse per le riflessioni che si intendono realizzare.

Composizione e funzionamento

Considerando la **composizione** del Consiglio federale, i tratti più significativi sono i seguenti (Kotzur, 2006; Parodi, 2014; Pezzini, 1990; Violini, 1989):

- la sua composizione come espressione degli Esecutivi regionali (art. 51, comma 1, del *Grundgesetz*, la Legge fondamentale tedesca): il *Bundesrat* è composto da membri dei Governi dei *Länder*;
- la previsione di membri supplenti per i delegati regionali;
- il diritto dei Governi regionali di revocare i propri rappresentanti presso il *Bundesrat*;
- l'attribuzione a ciascun *Land* di almeno 3 seggi e di seggi supplementari in rapporto alla popolazione regionale (fino a un massimo di 7 seggi);
- la possibilità per ogni *Land* di delegare tanti membri quanti sono i propri voti.

Dal punto di vista del **funzionamento** i caratteri che rendono sostanzialmente unica, a livello comparato, l'esperienza del *Bundesrat* tedesco si riconoscono:

- nella sua capacità di esprimere una vera ed effettiva rappresentanza territoriale;
- nell'obbligo per i rappresentanti di ciascun *Land* di esprimere i propri voti soltanto in blocco (art. 51, comma 3), si tratta del cosiddetto **voto unitario**;
- nella possibilità che i voti del singolo *Land* siano espressi da un unico rappresentante (*Stimmführer*);
- nell'assenza di gruppi formati sulla base dei partiti politici;
- nella sua natura di organo non sottoposto a scioglimento;
- nella sua peculiarità di organo non propriamente parlamentare, come affermato dal Tribunale costituzionale federale nel 1974, ma di partecipazione dei *Länder* all'attività legislativa in funzione di garanzia del livello regionale di governo;
- nel riconoscimento della possibilità dei *Länder* di istruire, con mandato imperativo, i propri rappresentanti (tranne che nelle sedi della Commissione comune della Commissione di intermediazione);

- nella turnazione tra tutti i *Länder* per la Presidenza del *Bundesrat* (di durata annuale);
- nel ridotto numero di sessioni¹⁰⁰;
- nel diritto del Governo federale di partecipare alle discussioni del *Bundesrat* e nel diritto di quest'ultimo a richiedere la partecipazione del primo (art. 53).

L'importanza della formula che impone l'espressione del voto in modo unitario emerge chiaramente dalle conseguenze che, secondo il Tribunale costituzionale federale, derivano dal mancato rispetto di tale principio: la nullità della legge federale approvata col voto espresso da un rappresentante di un singolo *Land* che, prima della manifestazione di voto, non aveva raggiunto l'accordo con gli altri membri della delegazione regionale (Parodi, 2014, p. 160).

Dal sintetico quadro che si è cercato di formulare in precedenza risultano particolarmente appariscenti le **differenze** rispetto al modello di Senato proposto dalla riforma costituzionale, per quanto quest'ultimo risulti ancora indefinito per diversi aspetti. Sono ben poche, infatti, le analogie presenti tra i due organi, fatto salvo l'ideale della partecipazione degli enti territoriali tramite propri rappresentanti alle attività del centro, direttamente espressa anche nella Legge fondamentale tedesca all'art. 50, ove si definisce il *Bundesrat* come l'organo tramite i quali i *Länder* «collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e agli affari dell'Unione europea».

Un ulteriore aspetto di particolare interesse, relativo al concreto funzionamento del *Bundesrat* berlinese è costituito dal ruolo centrale svolto dall'attività delle Commissioni e dall'importante contributo che in questo settore viene apportato dalla **burocrazia regionale**: ai lavori delle Commissioni, infatti, possono partecipare anche membri estranei ai Governi, circostanza che ha progressivamente determinato una crescente importanza degli apparati, soprattutto anche in ragione dei tempi contingentati per l'esame della legislazione federale.

Per i fini che interessano nel presente rapporto, è rilevante notare come uno dei caratteri più vistosi dell'attività del *Bundesrat* tedesco consiste nel particolare rilievo che assume ciò che avviene nelle sedi regionali, vale a dire al di fuori delle vere e proprie sedute del *Bundesrat*:

«il *Bundesrat* mette a disposizione *un procedimento nel quale vengono formalizzate decisioni assunte all'esterno di esso*; tali decisioni tuttavia sono prese *per essere espresse nel Bundesrat*, cioè necessariamente condizionate dai rapporti reciproci tra *Länder* e dall'applicazione ad essi dal principio di maggioranza riferito al loro diverso peso in voti» (Pezzini, 1990, p. 143).

Al fine di inquadrare in modo più completo il funzionamento del *Bundesrat*, e prescindendo dai suoi compiti, è bene non dimenticare alcune caratteristiche

¹⁰⁰ Nel 2015, ad esempio, secondo i dati riportati dal portale ufficiale del *Bundesrat* (*bundesrat.de*), il Consiglio federale si è riunito in sessione plenaria soltanto 11 volte.

dell'**organizzazione interna** degli Enti federati tedeschi che, a giudizio di alcuni (Mangiameli, 2014a), avrebbero dovuto sconsigliare tentativi di imitazione della struttura del *Bundesrat* nel contesto italiano, soprattutto con riferimento alla posizione dei Consigli regionali. In particolare va tenuto conto che nei vari *Länder* l'equilibrio dei rapporti tra gli Esecutivi e i Legislativi è diverso da quello attualmente vigente in Italia:

«i Parlamenti regionali hanno il pieno controllo degli esecutivi, così come il *Bundestag* ha il pieno controllo del Governo federale» (Mangiameli, 2014a).

In effetti, dall'analisi comparata delle varie formule di governo dei singoli *Länder* emerge che «il *Bundesrat* esprime assai prevalentemente l'indirizzo politico dei legislativi degli stati federati», come dimostrato dalla circostanza per cui «frequentemente nelle costituzioni sia previsto un obbligo del Governo di relazionare tempestivamente ed in modo completo al Parlamento, ed alle sue commissioni, riguardo alla sua attività nel *Bundesrat*» (Argondizzo, 2009).

Se, come pure alcuni auspicavano, la revisione costituzionale si fosse indirizzata per un'espansione del modello *Bundesrat* all'ordinamento italiano, le conseguenze per il ruolo dei Consigli avrebbero potuto essere tutt'altro che positive, essendo ben diversi i presupposti relativi alle forme di governo concretamente operanti a livello regionale in Germania e in Italia. L'apertura del centro alle rappresentanze regionali, ridotte ai soli Esecutivi, avrebbe finito per escludere i Consigli dalla partecipazione al procedimento legislativo, gli stessi Consigli che, a seguito della riforma del 1999, avevano già visto diminuire il proprio peso all'interno dell'organizzazione regionale (cfr. § 1.1.)¹⁰¹. Ciò che invece potrebbe essere ripreso utilmente dall'esperienza tedesca risiede nella particolare attenzione che, dopo l'eventuale conferma tramite *referendum* della riforma, dovrà essere posta all'attività che precede le sessioni dell'assemblea e alla correlativa importanza assunta dalla **dimensione burocratica e istruttoria** a supporto dell'attività dei rappresentanti dei *Länder*.

6.2. IL *BUNDESRAT* AUSTRIACO: UN MODELLO MENO NOTO MA PIÙ PERTINENTE

Di interesse non inferiore rispetto al più noto *Bundesrat* tedesco di cui si sono visti gli scarsi punti di contatto con il Senato riformato, è la seconda camera esistente nell'ordinamento federale austriaco, anch'essa denominata *Bundesrat*, vale a dire Consiglio federale.

Le analogie tra il Senato italiano così come riformato dal disegno Renzi-Boschi e il *Bundesrat* austriaco sono considerate dalla dottrina un punto fermo:

¹⁰¹ Anche la dottrina più attenta alla valorizzazione del ruolo dei Consigli regionali ha sconsigliato la trasposizione in Italia del modello *Bundesrat* che, nel nostro contesto, determinerebbe «una eccessiva valorizzazione del ruolo delle Giunte a discapito dei Consigli regionali, accentuando uno squilibrio tra esecutivi e legislativi regionali già presente e problematico» (Violini, 2014b).

«con riferimento alla struttura dell'organo, il progetto – analogamente alla Bozza Violante della XV legislatura – **si ispira al Bundesrat austriaco**» (D'Atena, 2015).

Ora, il fatto che sia stato pure affermato che «l'inutilità del *Bundesrat* austriaco è ormai diventata una sorta di luogo comune del diritto comparato» (Bin, 2015a) può destare qualche preoccupazione circa i futuri sviluppi della rappresentanza territoriale all'interno del Parlamento.

Si è ritenuto opportuno allora, svolgere qualche breve riflessione sul caso austriaco. Come nel corso dell'analisi precedente riferita al *Bundesrat* tedesco, non si realizzerà un esame compiuto del bicameralismo austriaco. La disamina in questione, infatti, sarà svolta al fine di verificare se l'esperienza d'oltralpe può in qualche modo prefigurare il futuro funzionamento del Senato della Repubblica e dunque suggerire l'adozione di eventuali correttivi, non solo di carattere giuridico, ove i margini di intervento sono limitati dalla cornice costituzionale, ma anche di carattere politico.

Composizione e funzionamento

Dal punto di vista della **composizione**, il *Bundesrat* di Vienna si caratterizza per quanto segue (Gamper, 2006; Macchia, 2007; Parodi 2014):

- i *Länder* sono rappresentati nel *Bundesrat* in proporzione alla propria popolazione, a partire da 3 seggi fino ad arrivare a 12 (art. 34 della Costituzione austriaca);
- l'elezione dei membri del *Bundesrat* è realizzata da parte delle Assemblee legislative dei *Länder* (i *Landtage*), sulla base di un principio di rappresentanza proporzionale (art. 35, comma 1);
- per ogni membro del *Bundesrat* viene eletto anche un supplente (art. 35, comma 1);
- al secondo partito per numero di seggi nell'assemblea regionale va attribuito almeno un seggio;
- sono eleggibili al *Bundesrat* non solo i membri dei vari *Landtage* ma tutti coloro i quali potrebbero essere eletti all'assemblea regionale (art. 35, comma 2).

Non sono poche, dal punto di vista della composizione, le analogie rispetto al Senato di cui al testo di riforma costituzionale: l'elezione dei membri della seconda camera da parte dei legislativi regionali e il rispetto del principio di proporzionalità sia rispetto alla popolazione sia verso la composizione interna delle assemblee regionali. Per quanto riguarda l'istituto della supplenza – non previsto espressamente nella riforma Renzi-Boschi –, è significativo che ve ne sia comunque un possibile riferimento laddove si riserva alla legge elettorale del Senato la disciplina della sostituzione dei membri della seconda camera.

Le principali differenze, invece, risiedono nella definizione dell'elettorato passivo – più ampia per il caso austriaco – e nella precisazione, assente nella disciplina prevista per il Senato, che il secondo partito regionale ha comunque diritto ad almeno un seggio. Per quanto concerne, poi, la dimensione del **funzionamento** del *Bundesrat* austriaco, emergono in particolare i seguenti caratteri:

- il Consiglio federale costituisce un organo a rinnovo parziale e continuo, soggetto a mutamenti di rapporti di forza a seconda delle vicende dei singoli *Länder*: non esistono quindi legislature ma solo singole sedute;
- i membri del *Bundesrat* non sono sottoposti alle direttive del *Landtag* di provenienza (art. 56, comma 1);
- i *Länder* si alternano semestralmente, sulla base dell'ordine alfabetico, alla Presidenza del *Bundesrat* (art. 36, comma 1);
- i Gruppi parlamentari si compongono sulla base dell'appartenenza partitica;
- anche le Commissioni parlamentari sono nominate secondo criteri di proporzionalità partitica;
- i Presidenti dei *Länder*, i *Landeshauptmänner*, hanno diritto di partecipare alle sedute del Consiglio federale;
- in alcuni casi sono previsti dei *quorum* legati al numero dei *Länder* rappresentati nella singola sessione di lavoro del *Bundesrat*.

Pure sotto questo profilo, quindi, non mancano le analogie con alcune delle previsioni relative al funzionamento del futuro Senato, ad esempio per quanto concerne la natura di organo permanente e l'assenza di un vincolo di mandato imperativo tra il livello regionale e quello federale. Altre caratteristiche proprie del *Bundesrat* potrebbero, invece, connotare il Senato qualora la futura disciplina regolamentare privilegiasse l'istanza partitica rispetto a quella territoriale, in particolare per quel che concerne la composizione dei Gruppi e delle Commissioni.

Lezioni per l'Italia

Così sintetizzati come sopra i punti qualificanti il *Bundesrat*, dal lato della composizione e del funzionamento (non sono state prese in considerazione, invece, le funzioni), e le numerose analogie con la disciplina prevista per il Senato, va considerato un terzo elemento per il quale il caso austriaco offre elementi di un certo interesse. In questo caso non è però possibile fare una comparazione con il caso italiano, dal momento che si tratta di un elemento non ancora a disposizione dell'osservatore italiano: il **rendimento concreto** del *Bundesrat*.

Pur nella consapevolezza delle semplificazioni e imprecisioni che necessariamente comporta una riduzione del genere, esaminando la letteratura sul Consiglio federale austriaco, il bilancio che ne emerge non appare particolare positivo, soprattutto per quel

che riguarda il collegamento con gli enti territoriali che pure costituiscono gli elettori dei membri componenti il *Bundesrat*.

Sulla base del concreto funzionamento di tale organo, a partire dal 1920, la dottrina ha verificato che il *Bundesrat* austriaco non è «un organo espressione delle dinamiche interne ai diversi *Länder*» e che, in fin dei conti, la Seconda camera si è dimostrata un «semplice doppione della Prima» (Macchia, 2007, pp. 60 e 103). Pur dotato di competenze non sempre marginali in materia di compartecipazione all'attività legislativa federale, di intervento nell'esecuzione e di controllo/indirizzo sul potere esecutivo, il *Bundesrat* ha finito per risultare del tutto inappropriato ai fini di una rappresentazione al centro dei *Länder*, tant'è che gli stessi Enti federati hanno dovuto fare ricorso ad altri canali, *in primis* alla Conferenza tra i Presidenti dei *Länder*, con risultati ben poco appaganti per il *Bundesrat*. Il secondo ramo del Parlamento ha finito, di fatto, per essere relegato in una situazione ben poco felice:

«da un lato stanno gli interessi e gli orientamenti dei partiti di maggioranza al Consiglio nazionale; dall'altro un atteggiamento di rassegnazione dei *Länder* rispetto alla possibilità di significative influenze, attraverso la Seconda Camera, sulla legislazione federale» (Macchia, 2007, p. 143).

Tra le varie ragioni che, secondo gli studiosi del diritto costituzionale austriaco, sono all'origine di questo stato di fatto, una in particolare attira l'attenzione:

«one of the reasons of the Federal Council's malfunction is that delegates are **not bound to represent *Länder* interests**» (Gamper, 2006, pp. 822-823).

Il *Bundesrat* austriaco, dunque, pur preso a modello nella sua composizione e struttura, inconsapevolmente o meno, del Senato italiano così come riformato, avvisa coloro che sono interessati a sviluppare una seconda camera italiana concretamente territoriale a focalizzare l'attenzione sull'importanza di individuare forme di collegamento tra l'attività dei legislativi regionali e di quella realizzata dalla seconda camera. Come emerso in un'intervista ad uno dei più autorevoli conoscitori del diritto regionale, l'esperienza austriaca avrebbe dovuto suggerire l'adozione di formule diverse:

«*i colleghi austriaci hanno sconsigliato a tutti di seguire il modello Senato austriaco. Noi l'abbiamo seguito*» [Bin].

Tuttavia, proprio la lezione austriaca potrebbe impartire alcuni insegnamenti per scongiurare possibili esiti analoghi a quelli poco promettenti che caratterizzano l'esperienza del *Bundesrat* di Vienna. Occorrerà pertanto prestare attenzione a quegli aspetti per i quali sembrano sussistere ancora margini, seppur limitati, di intervento: le modalità di composizione dei Gruppi e delle Commissioni del Senato e il concreto operare del divieto di mandato imperativo con riguardo ai Senatori.

Del primo punto si è già trattato in precedenza (cfr. § 5.2); del secondo si discuterà al capitolo 11.

PARTE III

LA POSIZIONE DELLE REGIONI E DEL CONSIGLIO REGIONALE LOMBARDO NEL DIBATTITO SULLE RIFORME

CAPITOLO 7

I PUNTI DI VISTA DEL “FRONTE REGIONALE”

In questo capitolo si prenderanno in considerazione le proposte formulate dal cosiddetto “fronte regionale”, cioè delle rappresentanze istituzionali delle Regioni italiane, in merito al disegno governativo di riforma costituzionale. Sostanzialmente, due sono le matrici di provenienza di tali prese di posizione: la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, sede di confronto composta dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome preposta alla definizione di **posizioni comuni** su temi di interesse regionale, e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, organo di coordinamento dei Consigli regionali.

Non sempre i punti di vista espressi da tali organismi di cooperazione orizzontale si sono dimostrati coincidenti. Si rende pertanto opportuno presentarli in modo distinto, sebbene sussista per lo più una comunione di intenti. Si rileva, tuttavia, che entrambe le Conferenze hanno accolto l’esigenza di un intervento di carattere costituzionale avente ad oggetto sia il sistema delle autonomie sia l’attuale bicameralismo perfetto. Non hanno trovato voce, pertanto, opposizioni intransigenti rispetto all’ipotesi di riformare la Costituzione né vi è stata una difesa oltranzista del Titolo V, così come uscito dalla precedente riforma del 2001.

Bisogna peraltro avvertire, ai fini di una migliore comprensione di quanto segue, che alcune delle proposte presentate da tali Conferenze risultano formulate sulla base del testo del disegno di legge costituzionale così come presentato dal Governo, successivamente modificato in alcuni suoi aspetti essenziali, come ricordato nel capitolo 5, nel corso dell’esame parlamentare. Le proposte delle Conferenze, pertanto, hanno di volta in volta tenuto conto dei vari testi sottoposti all’esame del Parlamento.

7.1. LE PROPOSTE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

A brevissima distanza dalla prima diffusione del progetto governativo di riforma costituzionale (non ancora presentato al Parlamento), la Conferenza delle Regioni, pur valutando nel complesso positivamente alcune delle scelte caratterizzanti il disegno di riforma – come quella di superare il bicameralismo perfetto –, ha ritenuto di proporre una serie di modifiche di rilievo sostanziale, con un documento presentato il 19 marzo 2014 (Conferenza delle Regioni, 2014).

Le proposte in questione appaiono rilevanti perché rappresentano l’immagine di riforma costituzionale auspicata dai vertici politici delle Regioni, così consentendo di evidenziare in quali punti la stessa si discosta dai propositi del Governo nazionale. In particolare, la Conferenza delle Regioni aveva richiesto:

- una riforma del Senato la cui nuova composizione fosse modellata sulla base del **Bundesrat tedesco**, e dunque imperniata sugli Esecutivi regionali (cfr. § 6.1.). Soltanto in subordine la Conferenza ha espresso apprezzamenti per una diversa formula, purché fossero previste la partecipazione di diritto dei Presidenti delle Regioni, l'elezione dei rappresentanti regionali da parte dei Consigli (senza specificare se gli stessi dovessero o meno provenire proprio dai ranghi dei Consigli) e l'elezione dei rappresentanti comunali, in ugual numero rispetto a quelli regionali, da parte di un «collegio elettorale formato dai Sindaci della Regione»;
- l'eliminazione dalla futura **Assemblea delle autonomie** (così avrebbe dovuto chiamarsi la nuova seconda camera del Parlamento) di qualsiasi rappresentanza di nomina presidenziale;
- la previsione in capo all'Assemblea delle autonomie di un ruolo centrale per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale nonché per le leggi «di specifico interesse del sistema territoriale»;
- il rafforzamento del potere dell'Assemblea delle autonomie tale da determinare, in caso di suo voto negativo, la necessità di ricorrere alla maggioranza assoluta presso la Camera;
- l'introduzione di meccanismi di voto che consentissero la «formazione della **volontà della singola delegazione**» regionale;
- il mantenimento della potestà legislativa concorrente per alcune materie;
- il passaggio alla competenza esclusiva dello Stato di alcune materie (energia, grandi infrastrutture, reti di trasporto);
- l'introduzione di un elenco di materie riservate alla competenza delle Regioni;
- la riformulazione di alcune materie assegnate alla potestà esclusiva dello Stato (disciplina del lavoro alle dipendenze della PA, tutela e sicurezza del lavoro, governo del territorio ed urbanistica, principi generali dell'ordinamento degli Enti locali), con maggiori spazi per interventi regionali;
- l'introduzione di **meccanismi di garanzia** nel caso di ricorso alla cosiddetta clausola di supremazia;
- l'introduzione di una legge bicamerale per definire il contenuto delle materie e delle funzioni.

Alla luce dei successivi passaggi parlamentari, tali posizioni sono state ridefinite e precisate in alcune audizioni realizzatesi di fronte alle Commissioni parlamentari. In particolare, di fronte alla I Commissione – Affari costituzionali, l'allora Presidente della Conferenza delle Regioni, Sergio Chiamparino, e Vittorio Bugli (Assessore al bilancio, finanze e tributi della Regione Toscana), presentando la posizione delle Regioni, hanno rimarcato alcune delle precedenti proposte:

- introdurre una legge bicamerale per definire il campo delle materie proprie delle Regioni e dello Stato;
- eliminare la previsione, di cui al disegno di riforma, relativa alle **nuove aree vaste**, che demanda allo Stato la disciplina dei profili ordinamentali generali e alle Regioni le ulteriori disposizioni, rimettendo la materia dell'ordinamento degli Enti locali alla potestà regionale;
- inserire i Presidenti delle Regioni e i Sindaci delle Città capoluogo di Regione di diritto nel Senato, ove peraltro sarebbe opportuna l'organizzazione dei suoi membri «per delegazioni regionali»;
- prevedere l'elezione dei Sindaci-Senatori da parte dell'Assemblea dei Sindaci regionali;
- introdurre meccanismi di garanzia per le Regioni in caso di applicazione, da parte dello Stato, della clausola di supremazia.

Nel dicembre dello stesso anno, la Conferenza è intervenuta nuovamente, questa volta di fronte alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, ribadendo alcuni profili caratterizzanti la posizione regionale (Senato della Repubblica. Commissione I Affari Costituzionali, 2014):

- scartata l'ipotesi preferita, consistente nell'adozione del modello di rappresentanza di cui al *Bundesrat* tedesco, il Senato avrebbe dovuto prevedere la partecipazione sia dei Presidenti di Regione sia dei Sindaci dei Comuni capoluogo;
- al fine di prevenire il possibile futuro contenzioso costituzionale, sarebbe stato opportuno prevedere una legge bicamerale sul merito delle materie di spettanza statale e regionale;
- demandare alla potestà delle Regioni le norme relative all'ordinamento territoriale dell'area vasta.

7.2. LE PROPOSTE DELLA CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Anche l'organo di rappresentanza dei legislativi regionali non ha mancato di esprimere, in più occasioni, il proprio punto di vista sull'andamento della riforma costituzionale.

Il primo contributo della Conferenza, del 20 aprile 2014, viene realizzato anch'esso a poca distanza dalla presentazione dell'iniziativa governativa per la riforma costituzionale (8 aprile 2014) e si caratterizza per alcune proposte (Conferenza dei Presidenti, 2014) di particolare interesse:

- istituire un Senato delle Regioni e delle Autonomie, differenziato per funzioni dalla Camera, composto da **membri di diritto e membri eletti** (almeno 150 e non più di 200), entrambi garantiti da modalità di indennità o rimborso. Tra i primi avrebbero dovuto essere compresi i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, i Presidenti delle Assemblee legislative e un rappresentante dell'opposizione, i Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione. Tra i secondi, invece, 2/3 dovevano essere eletti dai Consigli regionali e 1/3 da un collegio elettorale composto dai Sindaci della Regione. In alternativa, la componente elettiva sarebbe stata scelta direttamente dai cittadini contestualmente alle elezioni per il Consiglio;
- per quel concerne le **funzioni** del Senato, occorre dotare lo stesso del potere di iniziativa legislativa nelle «materie di interesse delle autonomie territoriali» e di una capacità di intervento efficace nell'interlocuzione con l'UE;
- prevedere il mantenimento del procedimento bicamerale per alcuni casi specifici¹⁰², ma non per la definizione dei principi generali nelle materie di competenza statale (dove il Senato dovrebbe esercitare «una funzione di impulso ovvero di richiamo entro un termine perentorio»);
- assegnare al Senato l'elezione di un «congruo numero» di giudici costituzionali;
- riconoscere al Senato poteri in relazione alle nomine delle *Authorities*;
- attribuire al Senato compiti specifici in merito alla qualità della legislazione e alla valutazione delle politiche;
- individuare nel Senato una nuova funzione «di prima istanza nel contenzioso tra Regioni e Governo»;
- mantenere, con riferimento al **riparto delle competenze** legislative tra lo Stato e le Regioni, la competenza legislativa concorrente e ridistribuire alcune materie riconducendole alla potestà statale (porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, tutela e sicurezza del lavoro), evitando però di attribuire esclusivamente allo Stato la materia del coordinamento della finanza pubblica e l'intera disciplina relativa all'ordinamento degli Enti locali.

È interessante notare come il modello di composizione previsto per il Senato dalla Conferenza dei Presidenti non prevedesse alcun richiamo al tipo del *Bundesrat* tedesco, per il quale invece ha espresso in più occasioni il proprio favore la Conferenza delle Regioni, la quale aveva pure ipotizzato la possibilità di prevedere meccanismi di voto per delegazione regionale. Si può immaginare, a questo proposito, che la Conferenza delle Regioni, composta dai Presidenti di Regione, risulti per sua natura più orientata verso un sistema nel quale gli Esecutivi regionali possano avere un ruolo forte. Al

¹⁰² Si tratta delle leggi costituzionali e di revisione della Costituzione, delle leggi elettorali e di definizione dei principi delle leggi elettorali regionali, delle leggi riguardanti i principi della legislazione concorrente, delle leggi sulle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, delle leggi relative all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione e delle leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

vertice dell'Esecutivo, solo la proposta elaborata dalla Conferenza dei Presidenti aggiunge tra i possibili membri di diritto, non a caso, proprio la presenza dei Presidenti delle Assemblee regionali.

Le rappresentanze dei Consigli regionali, poi, sono intervenute nuovamente, poco prima dell'esame del Senato, (Conferenza dei Presidenti, 2015) formulando o precisando ulteriori proposte, relativamente ad alcuni punti sui quali si poteva presumere l'esistenza di margini di modifica (via via più ristretti nel procedere dell'*iter* di riforma):

- mantenere, per quel che riguarda la composizione del Senato, l'elezione dei Senatori da parte dei Consigli regionali;
- dotare il Senato di alcune funzioni proprie, da esercitarsi in via esclusiva: la funzione di raccordo tra l'UE, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica; l'elezione di alcuni Giudici della Corte costituzionale; la valutazione delle politiche pubbliche con riguardo alle autonomie territoriali e alla verifica dell'attuazione delle leggi regionali;
- estendere i casi per i quali risulta previsto il procedimento bicamerale¹⁰³;
- evitare di ripartire nettamente le materie di competenza statale da quelle di spettanza regionale, essendovi diversi temi (ambiente, salute, lavoro) nei quali occorre un'azione congiunta tra livelli di governo;
- limitare la possibile trasformazione dei Consigli regionali deputati più all'amministrazione che alla legislazione nelle materie che la riforma vorrebbe riaccentrare allo Stato¹⁰⁴;
- bilanciare lo strumento della clausola di supremazia, ampliando il numero delle materie accessibili al regionalismo differenziato;
- introdurre nel procedimento per l'accesso al regionalismo differenziato «indicatori» basati sul rispetto, da parte delle singole Regioni, di «parametri di efficienza ed efficacia e di offerta di servizi ai cittadini».

Di fronte alla I Commissione del Senato – Affari Costituzionale, il Presidente Iacop, in rappresentanza della Conferenza, ha aggiunto un ulteriore punto alle rivendicazioni regionali, vale a dire la richiesta di rivedere l'azzeramento delle risorse per i Gruppi consiliari previsto dal disegno di riforma.

¹⁰³ Si tratta delle seguenti ipotesi: disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, legge istitutiva del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, legge di definizione degli indicatori di costo e di fabbisogno standard ai fini della promozione di efficienza nell'esercizio da parte degli enti territoriali delle loro funzioni pubbliche; legge con cui lo Stato destini agli enti territoriali risorse aggiuntive speciali *ex art.* 119 della Costituzione.

¹⁰⁴ La Conferenza, in particolare, ricordava le politiche sociali e per la sicurezza alimentare, le politiche attive del lavoro, le disposizioni comuni sull'istruzione e la formazione professionale, le disposizioni comuni sul turismo, la valorizzazione dei beni culturali, l'ambiente, il governo del territorio e l'energia.

CAPITOLO 8

LE POSIZIONI ESPRESSE DAL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

Nel corso del dibattito sulle riforme costituzionali, iniziato nel 2013 e tuttora in corso, il Consiglio regionale della Lombardia non ha mancato, in diverse occasioni, di esprimere la propria posizione istituzionale sul tema, tramite una serie di atti di cui verrà dato conto in questo capitolo.

La presentazione di queste autorevoli tesi, segno di una particolare attenzione per i temi costituzionali dimostrata dall'organo legislativo regionale, risulta necessaria per una duplice serie di ragioni.

Da un lato, essa consente di verificare se e in che misura l'intervento del Consiglio nella più complessiva discussione nazionale è risultato efficace, consentendo di valutare il peso istituzionale ricoperto da tale organo.

Dall'altro lato, l'analisi di questi interventi, tutti ricompresi nella X legislatura, consente di ricostruire quali sono le preferenze dell'assemblea regionale, o, per meglio dire, delle maggioranze che, di volta in volta, si sono espresse su alcuni dei temi di maggiore interesse per le istituzioni della Lombardia, permettendo altresì di individuare le questioni di maggiore rilevanza a giudizio dei rappresentanti politici regionali.

8.1. L'ORDINE DEL GIORNO 223 DEL 12 FEBBRAIO 2014

Il primo degli atti di indirizzo adottato dal Consiglio, concernente le riforme istituzionali, è costituito dall'ordine del giorno n. 223 del 2014. In quel momento, il contesto nazionale era alle prese con la discussione relativa ad un disegno di legge costituzionale dalla portata più limitata rispetto all'attuale, essendo rivolto soltanto all'abolizione delle Province, e al disegno di legge cosiddetto Delrio, relativo alle Città metropolitane, alle Province, e alle unioni e fusioni di Comuni¹⁰⁵.

L'ordine del giorno in questione, di impegno verso i Presidenti del Consiglio e della Giunta ad attivarsi nelle sedi dedicate, si segnala, in particolare, per due punti qualificanti:

- la richiesta che alla Regione Lombardia, in ragione delle «specifiche caratteristiche» dei territori, sia consentita la «facoltà di istituire, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, **enti territoriali di area vasta**, attribuendo integralmente alla competenza regionale la disciplina anche a livello di *governance* dell'ordinamento di tali enti». In via ipotetica, peraltro, l'istanza precisa che tale attribuzione potrebbe essere adottata anche in virtù di quanto previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione;

¹⁰⁵ Successivamente, il disegno in questione sarà approvato con l. n. 56 del 2014.

- la garanzia alle Regioni di una concreta «partecipazione al processo di riordino complessivo dell'assetto costituzionale, attraverso l'istituzione di un apposito Tavolo di confronto tra Regioni e Governo».

Per entrambe le richieste, non si può parlare di un integrale accoglimento. Da un lato, infatti, la revisione costituzionale ha sì lasciato degli spazi nuovi alle Regioni per la disciplina degli Enti di area vasta, ma in presenza di significativi limiti statali (come illustrato al § 5.5.), e dunque senza rimetterne l'integrale disciplina alle Regione, come richiesto dal Consiglio. Dall'altro lato, sebbene le Regioni abbiano avuto vari momenti di incontro con le istituzionali nazionali relative alla riforma costituzionale – si pensi per esempio ad alcune audizioni svoltesi presso le Commissioni di Camera e Senato – da quanto è dato sapere non si è costituita una vera e propria sede di confronto con il Governo.

8.2. L'ORDINE DEL GIORNO 226 DEL 25 FEBBRAIO 2014

A pochi giorni di distanza dall'intervento precedente, il Consiglio regionale è tornato sull'argomento delle riforme costituzionali con un'ulteriore presa di posizione.

Partendo da una constatazione circa l'insoddisfazione per la mancata attuazione di alcuni punti qualificanti la riforma territoriale del 2001, in particolare per quel che concerne il regionalismo differenziato e l'autonomia finanziaria delle Regioni, il Consiglio regionale, affermando la propria adesione rispetto a un modello di «**federalismo responsabile e cooperativo**», nel quale siano ridotti i Ministeri e le rispettive burocrazie, ha chiarito alcuni punti qualificanti relativi alla propria idea di riforma della Costituzione, e dunque a favore:

- del superamento del bicameralismo perfetto, tramite la costituzione di un «**Senato delle Regioni e delle Autonomie**» rappresentante dei territori e delle loro istituzioni;
- dell'attribuzione al nuovo Senato di un ruolo legislativo paritario con la Camera in alcune materie – non specificate – e in altre con semplice ruolo di iniziativa o di richiamo;
- dell'attribuzione al nuovo Senato del potere di designazione di un «numero congruo di giudici costituzionali»;
- della composizione del Senato, con almeno 80 membri e non più di 100, da parte di rappresentanti delle Regioni, per almeno 2/3, e degli Enti locali;
- della composizione del Senato tramite riferimento alla popolazione di ogni Regione;
- della necessità di ridistribuire le **competenze legislative**: 1) riducendo, ma non eliminando, le materie di competenza concorrente di cui all'art. 117 della Costituzione, 2) lasciando alla potestà esclusiva statale solo le materie dotate di

- un «oggettivo e prevalente interesse nazionale»; 3) recuperando la giurisprudenza costituzionale formatasi dal 2001 in poi;
- del riordino dei confini regionali, al fine di ridurre il numero delle attuali Regioni in nuovi Enti macroregionali;
 - dell'esigenza di «rafforzare il percorso di differenziazione ex **art. 116 terzo comma Cost.**», ampliando le materie accessibili al regionalismo differenziato e «rendendo più praticabile» l'applicazione di tale meccanismo, tramite l'introduzione di «livelli di virtuosità» oltre i quali le Regioni virtuose accedono automaticamente alle forme di autonomia particolari;
 - della necessità di portare a termine l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione;
 - dell'attribuzione alle Regioni del «potere legislativo in materia di ordinamento degli enti locali» e della «gestione del rapporto con il sistema delle autonomie».

L'ordine del giorno, infine, fa proprio il “Contributo sulle riforme istituzionali” predisposto dalla Conferenza dei Presidenti il 20 febbraio 2014, e già analizzato (cfr. § 7.2.), chiedendo pure ai Presidenti di Camera e Senato «l'istituzione di un luogo idoneo di approfondimento dove siano rappresentate le regioni, anche valutando l'ipotesi di una **apposita commissione bicamerale allargata** ai rappresentanti delle regioni e delle autonomie».

8.3. L'ORDINE DEL GIORNO 246 DEL 16 APRILE 2014

Con l'ordine del giorno 246, approvato all'indomani della presentazione al Senato del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, il Consiglio regionale ha espresso compiutamente la propria posizione sul tema delle riforme istituzionali, articolando una corposa serie di proposte di modifica al testo governativo, al fine di invertire la tendenza al rinnovato accentramento dei poteri in vista del rilancio del ruolo delle autonomie territoriali.

Tra le proposte lombarde, meritano di essere segnalate le seguenti:

- denominare il nuovo Senato come «Senato delle Regioni e delle autonomie locali»;
- precisare che il futuro Senato non sarà rappresentativo delle istituzioni territoriali ma delle «comunità regionali»;
- dotare il Senato di una funzione non solo di verifica ma anche di «controllo» rispetto all'attuazione delle leggi dello Stato;
- ridurre il numero dei membri della Camera da 630 a 420;
- prevedere una composizione del Senato in parte di diritto, comprendendo i Presidenti delle Giunte regionali e i Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione, e in parte elettiva di secondo grado in rappresentanza della Regione, con elezione

al 50% da parte del Consiglio regionale e del restante 50% da un «collegio elettorale formato dai sindaci della Regione»;

- introdurre un criterio di proporzionalità, rispetto alla popolazione, per le rappresentanze regionali, fatto salvo il numero minimo di almeno 4 Senatori per Regione;
- eliminare la componente di designazione di Senatori da parte del Presidente della Repubblica;
- imporre il raggruppamento tra Senatori in «gruppi per rispettiva regione di appartenenza» (e dunque non per partiti), con rinvio al regolamento del Senato circa la disciplina dei casi e delle modalità di espressione dei voti dei singoli e dei Gruppi (ipotizzando, a quanto parte, la possibilità di voto per blocchi regionali);
- ampliare, rispetto al disegno governativo, i **casi di esercizio collettivo della funzione legislativa** tra Camera e Senato, considerando pure le leggi in materia elettorale e i principi fondamentali delle leggi elettorali regionali, la legge relativa all'esercizio della clausola di supremazia, le leggi in materia di organi di governo e di funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, le leggi relative ai principi di coordinamento della finanza pubblica, le leggi di cui all'art. 119 della Costituzione, le leggi sugli emolumenti e i relativi limiti di tutte le cariche elettive, la legge per l'attuazione degli ambiti di competenza dello Stato e delle Regioni (da approvarsi entro 180 giorni dalla legislatura successiva all'entrata in vigore della riforma);
- fissare in 15 giorni il termine utile per il Senato al fine di decidere se esaminare o meno un disegno di legge approvato dalla Camera e in 30 giorni il termine per pronunciarsi (a favore, in senso contrario o con richieste di modifica);
- aggravare la maggioranza necessaria per l'approvazione di un disegno di legge, richiedendo la maggioranza assoluta, qualora il Senato si sia espresso a sua volta a maggioranza assoluta in senso contrario o con richieste di modifica non accolte dalla Camera;
- prevedere che, in riferimento alla legge di bilancio, il Senato possa non solo deliberare proposte di modifica ma pure «esprimere un voto contrario»;
- limitare l'espansione delle materie e le funzioni rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato¹⁰⁶;

¹⁰⁶ A questo proposito, si richiede di assegnare allo Stato non l'intero «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», ma solo le relative norme di principio, così come avviene per il «procedimento amministrativo e la disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», per i quali si richiede l'attribuzione allo Stato delle sole «norme di principio» anziché delle «norme generali». Lo stesso vale per le norme relative alla tutela della salute, sicurezza alimentare e tutela e sicurezza del lavoro. Analoga richiesta viene formulata con riferimento all'istruzione, all'ordinamento scolastico, all'istruzione universitaria alla programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica, per le quali si vorrebbe attribuire allo Stato soltanto le «norme di principio». In materia di Comuni e Città metropolitane limitare la competenza statale alla legislazione elettorale, agli organi di governo e alle loro funzioni fondamentali, anziché estenderla all'intero «ordinamento» e alle «forme associative» tra Comuni nonché all'intero «ordinamento degli enti di area vasta». In materia

- aggiungere alcune materie all'elenco delle potestà riservate alla Regione¹⁰⁷;
- eliminare la clausola di supremazia o mantenerla ma sottoponendola al procedimento bicamerale;
- integrare il principio per cui le funzioni amministrative sono attribuite, in primo luogo, ai Comuni, con il riferimento all'esercizio in forma associata di tali funzioni;
- prevedere per le Regioni la possibilità di conferire funzioni amministrative agli Enti di area vasta;
- specificare, circa l'operatività del fondo perequativo quale strumento a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, che lo stesso dovrà salvaguardare «il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali», così costituzionalizzando un principio già formalizzato dalla l. n. 42 del 2009;
- inserire il riferimento ai costi standard in relazione al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche degli Enti territoriali;
- eliminare, rispetto alla proposta pervenuta al Senato, il limite agli emolumenti dei Consiglieri regionali e dei membri della Giunta, non superiore a quelli attribuiti ai Sindaci del Comune capoluogo di Regione;
- intervenire in materia di fusione o creazione di nuove Regioni, aumentando il numero minimo di abitanti ed eliminando la necessità di disporre un referendum popolare;
- eliminare il divieto di corresponsione di rimborsi e trasferimenti monetari pubblici a favore dei Gruppi politici presenti nei Consigli regionali.

8.4. L'ORDINE DEL GIORNO 25693 DEL 6 OTTOBRE 2015

A ridosso dell'ultima lettura parlamentare nella quale furono approvate modifiche al disegno di riforma, il Consiglio regionale è intervenuto ancora una volta, a lavori in corso, sul tema delle riforme costituzionali, facendo proprio questa volta un nuovo documento della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome del 10 settembre 2015 (su questo documento cfr. § 7.2.).

ambientale, confinare la potestà esclusiva dello Stato alla sola «tutela dell'ambiente», invece che all'intera materia dell'«ambiente» di cui al disegno governativo. In materia di governo del territorio e di urbanistica, assegnare allo Stato soltanto la competenza a porre le «norme di principio» e non le «norme generali».

¹⁰⁷ Si tratta: dell'ordinamento della Regione; del governo del territorio, della gestione delle risorse idriche e del demanio idrico, dell'urbanistica; della promozione dello sviluppo economico e locale, scientifico e tecnologico nei diversi settori; del mercato e delle politiche del lavoro; del turismo; della valorizzazione dei servizi alle imprese; della tutela della salute e organizzazione dei servizi sanitari; della protezione civile; dei servizi sociali; dell'organizzazione dei servizi scolastici, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; del diritto allo studio anche universitario; dell'istruzione e formazione professionale; del coordinamento della finanza locale e delle forme associative degli Enti locali e dell'ordinamento dell'area vasta.

Anche in questo caso il Consiglio regionale, a fianco di alcune richieste generiche, come quella di «maggiore autonomia per Regione Lombardia», si è fatto portavoce di proposte più circostanziate, tra cui:

- semplificare le procedure e le modalità attuative di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, «per rendere più praticabile il ricorso effettivo all'istituto del **regionalismo differenziato**»;
- ripristinare in capo alle Regioni materie e competenze tali da consentire un intervento regionale, insieme a quello statale, nei settori del coordinamento della finanza pubblica, dell'ordinamento degli Enti locali e delle politiche attive del lavoro e formazione professionale;
- superare le norme che, nel disegno di legge costituzionale, «impediscono un effettivo e normale funzionamento delle attività dei gruppi consiliari» (con riferimento implicito, pare, alle proposte relative al divieto di erogazioni a favore dei Gruppi consiliari).

8.5. L'ORDINE DEL GIORNO 25815 DEL 19 GENNAIO 2016

Infine, il Consiglio regionale della Lombardia è intervenuto in un'ultima occasione, in presenza di un testo di riforma non più emendabile (dopo l'approvazione della Camera avvenuta il 12 gennaio), soffermandosi sugli aspetti del dibattito costituzionale relativi al riordino dei livelli di governo infraregionali. L'ordine del giorno in questione, di impegno nei confronti del Presidente e della sua Giunta, richiede la formulazione di una proposta di definizione, per Lombardia, degli assetti istituzionali, al fine di individuare «un **modello originale** di rivisitazione del sistema delle autonomie adeguato alla realtà lombarda», dotato di «un ente di livello intermedio adeguato alla richiesta di governante efficiente ed efficace della realtà territoriale, produttiva e sociale lombarda».

È evidente che tale intervento presuppone, sebbene il Consiglio affermi di prescindere dai risultati del procedimento di revisione costituzionale, la decostituzionalizzazione delle Province e la nuova definizione dell'Ente di area vasta, di cui all'art. 40 del testo di legge costituzionale.

8.6. UN BILANCIO

Nel complesso, alla luce del contenuto finale della riforma costituzionale (illustrato al capitolo 5), emerge come molte delle rivendicazioni avanzate dalle rappresentanze regionali non sono state accolte dal legislatore costituzionale, in particolare per quel che riguarda la presenza di alcuni membri di diritto all'interno del Senato, il mantenimento della potestà concorrente in alcuni settori, l'attribuzione di tutte le materie di interesse territoriale al procedimento bicamerale paritario, l'esclusione della potestà esclusiva dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica e di ordinamento degli

Enti locali, la previsione di indicatori standard per l'accesso al regionalismo differenziato e l'eliminazione delle misure di contenimento della spesa pubblica per i Gruppi consiliari regionali. In prevalenza, dunque, la posizione delle Regioni è stata scarsamente efficace nel condizionare il contenuto della riforma, sintomo di una posizione di particolare debolezza dell'Ente regionale caratterizzante l'attuale fase storica (cfr. § 4.2.)

D'altra parte non mancano comunque alcuni elementi della riforma, non marginali, corrispondenti a quanto richiesto dalle Regioni: la sottoposizione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale al procedimento bicamerale paritario, l'introduzione di materie espressamente riservate alle Regioni (al di là, dunque, della permanenza della clausola residuale), l'elezione di alcuni Giudici della Corte costituzionale da parte del Senato, l'attribuzione della funzione di valutazione delle politiche pubbliche come prerogativa tipica del Senato (da non esercitare necessariamente in concorso con la Camera).

Più in particolare, sono state poi accolte alcune richieste caratterizzanti la specifica posizione assunta dalla Regione Lombardia: la conferma dell'istituto del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, comma 3 (inizialmente eliminato dal disegno di riforma proposto dal Governo) e il successivo allargamento delle materie accessibili alle Regioni interessate, l'introduzione del requisito dell'equilibrio di bilancio come condizione necessaria per l'attivazione dei meccanismi di differenziazioni e l'introduzione di un riferimento costituzionale ai fabbisogni e costi standard (art. 119, comma 4, TR).

Per altri versi, invece, il bilancio che si può formulare è meno netto, in particolare per quello che riguarda le garanzie che condizioneranno l'operatività della clausola di supremazia e l'effettiva portata della casistica di ipotesi rimesse al procedimento bicamerale paritario, da cui rimane comunque esclusa, nonostante le richieste regionali, la materia finanziaria.

CAPITOLO 9

IL PERCORSO COMPLEMENTARE E/O ALTERNATIVO DEL REFERENDUM CONSULTIVO PER “L’AUTONOMIA LOMBARDA”

Come si è visto (cfr. § 5.5.), la riforma costituzionale mantiene vivo l’interesse per lo strumento del regionalismo asimmetrico, attirando l’attenzione della dottrina e delle rappresentanze politiche regionali le quali, in diverse delle interviste realizzate, hanno manifestato apprezzamenti per la permanenza in Costituzione della clausola differenziale, ritenuta da alcuni sostanzialmente l’unico elemento positivo di tutto il complesso di riforma. Si è deciso, pertanto, di realizzare una digressione sul tema, anche in considerazione della centralità che lo stesso mantiene nel dibattito politico e istituzionale della Regione Lombardia.

Ovviamente, l’esame realizzato non è in grado di produrre previsioni circa le sorti del regionalismo asimmetrico in Lombardia: soltanto gli sviluppi futuri consentiranno di capire se tale rivitalizzazione raggiungerà esiti nuovi per le Regioni, anzitutto per quelle che, già nel passato, hanno cercato di portare a compimento il procedimento previsto dall’art. 116, comma 3, della Costituzione.

L’iniziativa lombarda

A distanza di alcuni anni dal precedente fallimento del procedimento per l’attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116, comma 3) promosso dalla Regione nel 2007, il Consiglio regionale è tornato ad alimentare il relativo dibattito, approvando in data 17 febbraio 2015 una delibera per l’indizione di un referendum consultivo, rivolto agli elettori lombardi, sul seguente quesito:

«volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell’unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all’articolo richiamato?»

A fronte della precedente iniziativa di cui si è già dato conto (cfr. § 2.4.), possono rilevarsi alcune significative differenze.

Anzitutto, la stessa presenza del **passaggio referendario**, approvato a maggioranza dei due terzi così come previsto dallo Statuto (art. 52, comma 1), risalta rispetto all’esperienza pregressa, nella quale non fu prevista alcuna consultazione popolare. Oggetto di svariate valutazioni raccolte nel corso delle interviste, il referendum può considerarsi come un fattore di possibile legittimazione politica dell’iniziativa regionale, soprattutto in vista delle trattative tra lo Stato e la Regione che, nel procedimento in

questione, precedono la conclusione dell'intesa prevista dalla Costituzione¹⁰⁸. Solo una significativa partecipazione, tuttavia, potrebbe ottenere tale risultato, dal momento che una scarsa affluenza, sintomatica di un diffuso disinteresse per la questione, potrebbe sortire esiti esattamente speculari rispetto a quelli ricercati, così come rilevato in diverse interviste, sia fra i politici [Buffagni] sia fra i tecnici [Dainotti].

Tuttavia, posto che l'art. 116, comma 3, della Costituzione vigente fa semplicemente riferimento all'iniziativa regionale, senza prevederne una sua declinazione in forma di democrazia diretta, la principale novità dell'iniziativa che si sta esaminando, pur presentando alcuni elementi di interesse per la riflessione giuridica, costituisce un passaggio non indispensabile dal punto di vista del diritto [Bin] ma di rilievo eminentemente politico¹⁰⁹ [Capelli].

Un'ulteriore differenza risiede nell'assenza di una preliminare rassegna delle **materie** oggetto di possibile trasferimento a favore della Regione. Mentre la risoluzione consiliare del 3 aprile del 2007 elencava un corposo e vasto elenco di «ambiti di materia» da sottoporre alla trattativa con lo Stato, l'attuale iniziativa è priva di indicazioni puntuali di questo genere, facendo piuttosto riferimento a «ogni materia legislativa» considerata dall'art. 116, comma 3. Al contempo, tuttavia, si deve tenere presente che nella medesima seduta del 17 febbraio 2015 il Consiglio ha votato un'ulteriore risoluzione di impegno rivolta al Presidente della Regione e alla sua Giunta finalizzata a «individuare quali materie prioritarie su cui avviare il confronto con il Governo» le stesse materie già elencate nel 2007, da aggiornare rispetto alle condizioni attuali. Allo stato attuale, tuttavia, la Giunta non ha dato ancora ottemperanza, quantomeno con atti pubblici, a tale impegno, essendosi semmai concentrata per ora sull'iniziativa referendaria¹¹⁰.

L'occasione offerta da una possibile ripresa della discussione sulla differenziazione lombarda potrebbe pure costituire un'opportunità, proprio in relazione al dibattito sulla definizione delle materie, per individuare, prima ancora delle singole materie, quali **politiche pubbliche** intende promuovere la Regione Lombardia, sfruttando gli spazi messi a disposizione dalla Costituzione. In questo modo, promuovendo specifici obiettivi, la Regione potrebbe forse definire meglio le proprie rivendicazioni, anche in termini di consenso, evitando un contraddittorio incentrato soltanto sulle semplici materie, potenzialmente interpretabile come una mera questione di attribuzione di poteri.

¹⁰⁸ In generale, la partecipazione popolare tramite referendum o formule assimilabili costituisce un motivo ricorrente in diversi contesti europei dove è viva la discussione circa l'approfondimento e l'allargamento di forme di autonomia già previsto fino a ipotesi ben più radicali di vera e propria indipendenza. Si rinvia, per un confronto tra due dei casi più interessanti, quello scozzese e quello catalano, all'opera di Muñoz Machado (2014).

¹⁰⁹ Si segue, sotto questo profilo, l'opinione di chi, di fronte a un'iniziativa della Regione Veneto, aveva messo in luce l'assenza di un'influenza di tipo giuridico derivante dal referendum consultivo nei confronti dello Stato e del Parlamento: il referendum esercita tutt'al più una pressione pari a quella di un'iniziativa popolare (Zanon, 1992).

¹¹⁰ Va ricordata, ad esempio, la recente approvazione del regolamento regionale n. 3 del 2016 ("Regolamento per lo svolgimento del referendum consultivo mediante voto elettronico").

I possibili scenari

Nonostante la permanenza di diverse incognite che impediscono una selezione più accorta circa le prospettive future del percorso di differenziazione lombardo, possono comunque formularsi alcune ipotesi relative alla vicenda esaminata.

Anzitutto, occorre interrogarsi sulla **legittimità** del referendum consultivo, sia dal punto di vista della possibilità stessa di prevedere un passaggio di questo tipo all'interno del più ampio procedimento previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, sia nella prospettiva del contenuto del quesito sottoposto agli elettori lombardi.

Per entrambi gli aspetti, è essenziale fare riferimento alla recente **sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015** relativa a due leggi della Regione Veneto, nn. 15 e 16 del 2014, previste per l'indizione di una serie di referendum consultivi volti a interpellare gli elettori circa la possibilità di estendere l'autonomia regionale fino alla possibilità di fare del Veneto una Repubblica indipendente.

Merita di essere ricordato, peraltro, che ancor prima della pronuncia della sentenza sopra richiamata, il Governo nazionale era intervenuto di fronte al Parlamento sul tema di una possibile impugnativa della delibera del Consiglio regionale lombardo relativa all'indizione del referendum consultivo¹¹¹. Sinteticamente, la posizione governativa può essere così riassunta:

- la previsione di un referendum all'interno del più ampio procedimento *ex* art. 116, comma 3, della Costituzione, si caratterizza per la sua irritualità;
- il quesito votato dal Consiglio regionale risulta indeterminato e non chiaro, anche sulla base della giurisprudenza costituzionale in materia di referendum;
- lo stesso quesito incide in modo illegittimo sul procedimento di formazione delle leggi;
- pur non essendo stata disposta l'impugnativa della delibera consiliare, il Governo si riserva la possibilità di procedere tramite conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale, presumibilmente riferendosi ad atti quali l'indizione del referendum da parte del Presidente della Regione;
- il Governo al contempo si dichiara disponibile ad avviare una trattativa con la rappresentanza regionale per dare attuazione all'art. 116, comma 3.

Come facilmente intuibile, pur nell'ambito di una valutazione non del tutto sfavorevole, la posizione del Governo, titolare del potere d'impugnativa da parte dello Stato, risultava piuttosto critica e scettica.

Tornando alla sentenza, si può rilevare come, per diversi dei punti critici sopra elencati, la stessa offra elementi di particolare interesse in apparenza tutt'altro che

¹¹¹ L'intervento del Sottosegretario Bressa, a nome del Governo, si trova nel resoconto stenografico della seduta della Camera dei Deputati n. 391 del 13 marzo 2015.

sfavorevoli a una possibile futura concreta attuazione di quanto previsto dalla delibera consiliare.

Tramite una decisione in parte inaspettata rispetto alla precedente giurisprudenza in materia (Tega, 2015), ove si era manifestata una particolare diffidenza verso iniziative regionali simili, la Consulta ha statuito alcuni principi di particolare interesse a partire dal quesito previsto dalla legge veneta e volto a richiedere agli elettori regionali di esprimersi a favore o meno della possibilità «che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»¹¹².

Anzitutto, nella sentenza si afferma che l'assenza, nel quesito referendario, di una precisazione puntuale relativa agli **ambiti di ampliamento** dell'autonomia regionale non ne determina necessariamente l'illegittimità costituzionale, dal momento che l'enunciato «ripete testualmente l'espressione usata nell'art. 116, terzo comma, Cost. e dunque si colloca nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata», senza preludere a sviluppi dell'autonomia «eccedenti i limiti costituzionalmente previsti». Volendo applicare anche al quesito lombardo tale principio, l'assenza di un'indicazione delle materie potrebbe non essere ostativa alla celebrazione del referendum stesso (altro, invece, è il problema circa la successiva opera di individuazione degli ambiti oggetto dell'ulteriore autonomia, rimessa dal Consiglio all'attività della Giunta).

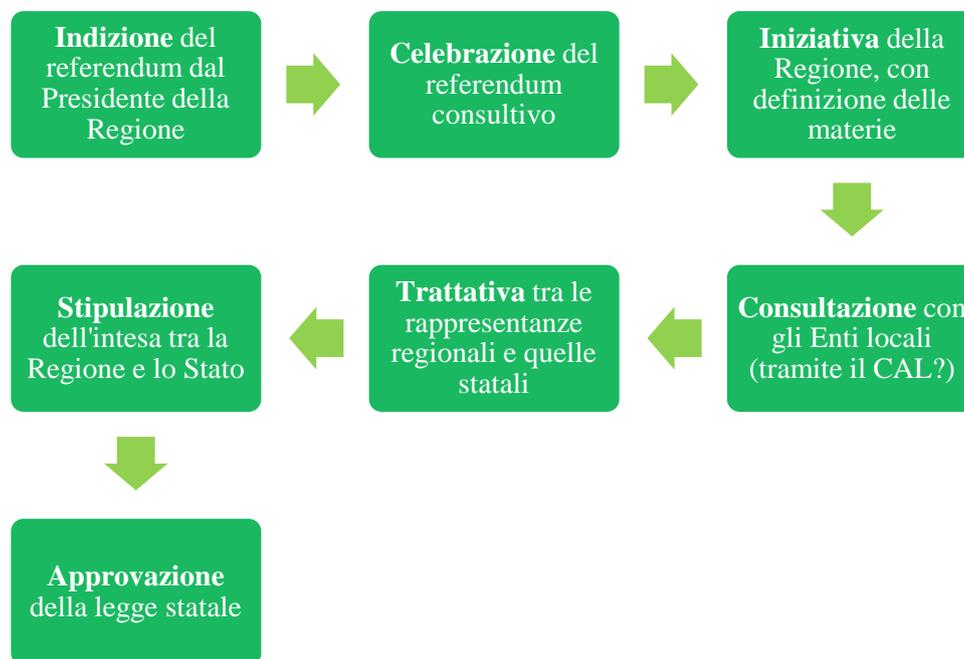
Con riferimento, poi, alla questione relativa alla possibile illegittima incidenza del referendum sul procedimento legislativo statale – si ricordi, a questo proposito, che il procedimento di differenziazione delle Regioni a Statuto ordinario viene consacrato sulla base di una legge statale a partire da un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata – i Giudici della Corte hanno stabilito che un referendum consultivo di tale tipo, con considerazioni valide sia per il caso veneto sia per il caso lombardo, «precede ciascuno degli atti e delle fasi che compongono il procedimento costituzionalmente previsto». La funzione del referendum, dunque, viene individuata nella possibilità di condizionare a livello politico, sulla base del suo esito, l'iniziativa regionale. Quest'ultima, tuttavia, ha inizio in senso stretto soltanto dopo l'eventuale celebrazione del referendum, senza perciò comportare deroghe al procedimento previsto dalla Costituzione.

La Corte costituzionale, pertanto,

«sembra aver indicato un modo in cui le regioni possono cercare di **coagulare consenso popolare** attorno alle proprie rivendicazioni di maggiore autonomia, e di un assetto più asimmetrico del regionalismo italiano. La via è segnata dall'art. 116, terzo comma, Cost.» (Tega, 2015).

¹¹² Come si può notare, il quesito veneto presenta un'analogia di fondo con quello lombardo, sebbene quest'ultimo risulti più articolato per quanto concerne il riferimento alla specialità lombarda e all'apporto di risorse correlato all'esercizio di maggiori competenze.

Riassumendo, il possibile *iter* per la differenziazione regionale, secondo le previsioni costituzionali nonché tramite le integrazioni regionali, potrebbe essere così schematizzato¹¹³:



Rimangono alcuni profili, presenti soltanto nella formulazione del quesito lombardo, non esaminati dalla Corte costituzionale e suscettibili di determinare qualche criticità di fronte ad eventuali aperture di un contenzioso costituzionale da parte dello Stato. Si tratta, in primo luogo, del riferimento alla **specialità**, tipicamente impiegato per le Regioni a Statuto speciale ed escluso, in senso formale, per le Regioni a Statuto ordinario cui appartiene la Lombardia. Come evidenziato nelle premesse della delibera del 17 febbraio 2015, gli elementi di specialità, che richiamano i cosiddetti *hechos diferenciales* (fatti differenziali) impiegati da alcune Comunità Autonome spagnole per richiedere un grado di differenziazione più o meno elevato nel trattamento riservato alla generalità degli Enti regionali (Aja, 2014), costituiscono uno dei presupposti sostanziali a fondamento della richiesta di una distinzione interna all'ambito delle Regioni a Statuto ordinario. Fatta questa precisazione è dunque possibile ritenere il riferimento alla specialità, non statutaria, come un richiamo alla tripartizione tra le Regioni effettivamente consentita dalla Costituzione: Regioni a Statuto speciale, Regioni a Statuto ordinario differenziate e le altre Regioni di diritto comune.

In secondo luogo, il quesito fa espresso riferimento pure alle «risorse» correlate all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, così prendendo

¹¹³ La Costituzione non definisce esattamente, nella scansione dei vari passaggi, il momento di consultazione con gli Enti locali. Nella precedente esperienza lombarda del 2007, il Consiglio delle Autonomie Locali espresse il parere poco dopo la stipulazione della pre-intesa con il Governo ma, stando alla disciplina, nulla sembrerebbe vietare un'inversione di questi due passaggi.

direttamente posizione sulla questione relativa al finanziamento della differenziazione regionale (cfr. § 2.4.). Anche in questo caso, tenuto conto che la l. n. 42 del 2009 impone che la legge statale conclusiva del procedimento di differenziazione «provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie» (art. 14), la formulazione della domanda richiama un meccanismo non costituzionalmente previsto ma pur sempre già introdotto nell'ordinamento¹¹⁴. D'altra parte, il riferimento alle risorse sembra un indice particolarmente significativo circa il **tipo di regionalismo differenziato** immaginato dal Consiglio lombardo, vale a dire un regionalismo che non si limiti semplicemente alla regolazione di nuove materie ma anche alla loro gestione, con la relativa attribuzione di funzioni amministrative¹¹⁵.

Ovviamente, come emerso anche nelle interviste, quand'anche fossero risolte in senso positivo le questioni relative alla legittimità del referendum, resterebbero comunque alcune incognite di rilievo, a partire dalla partecipazione, il cui tasso è stato ritenuto da più voci come determinante ai fini del successo di un'iniziativa di questo tipo. D'altra parte, anche un esito favorevole in entrambi i sensi non garantirebbe in alcun modo un esito fruttuoso delle trattative con le rappresentanze statali, vero e proprio snodo del procedimento, anche se vi è chi ha rilevato nel corso delle interviste, prendendo spunto da recenti esperienze europee (Catalogna e Scozia), che la stessa indizione di un *referendum* territoriale per l'autonomia è servita a rimettere al centro della discussione politica la questione dei rapporti tra il centro e le periferie [Fatuzzo]. A questo proposito, si rinvia alle considerazioni svolte in precedenza circa il rinnovato interesse dello Stato, in occasione della revisione della Costituzione, per il regionalismo differenziato (cfr. § 5.5.).

Il tema della riforma costituzionale, peraltro, richiede di prendere anche in considerazione un ulteriore profilo, a sua volta spunto per diversi scenari. Come illustrato, infatti, la revisione costituzionale mantiene in vita, pur con alcune significative modifiche, l'istituto del regionalismo differenziato. Se il riferimento che il quesito referendario opera verso l'art. 116, comma 3 venisse inteso come un rinvio mobile, dunque come un richiamo a quanto previsto di volta in volta dalla norma in questione, un'eventuale celebrazione del referendum precedente l'entrata in vigore della riforma costituzionale potrebbe comunque esplicitare i suoi effetti anche successivamente, ma lo stesso potrebbe dirsi pure di una celebrazione successiva. Non si individuano, invece, ragioni per ritenere preferibile la tesi che riconduce il referendum consultivo proprio all'art. 116, comma 3, nel testo attualmente vigente, tanto più che la Corte costituzionale ha chiaramente statuito che la consultazione referendaria va considerata come un passaggio esterno rispetto a quanto previsto dalla Costituzione.

¹¹⁴ Sul punto si deve pure ricordare che l'art. 55, comma 2, dello Statuto di autonomia prevede che, in caso di trasferimento di funzioni pubbliche a favore della Regione va fatto salvo «il principio del necessario e tempestivo trasferimento, da parte dello Stato, dei beni e delle risorse necessarie per l'esercizio di nuove attribuzioni».

¹¹⁵ La semplice regolazione, infatti, potrebbe essere a costo zero per le Regioni (Cecchetti, 2015a).

In ogni caso, qualificando il referendum consultivo come un atto a rilevanza meramente politica, finalizzato come si diceva ad ottenere un consenso popolare su una rivendicazione di principio, la questione relativa all'entrata in vigore della riforma sarebbe meno determinante.

PARTE IV

POSSIBILI SCENARI ISTITUZIONALI PER IL CONSIGLIO REGIONALE LOMBARDO

CAPITOLO 10

SCENARI RELATIVI AL RAPPORTO CON IL SENATO

10.1. IL COLLEGAMENTO TRA CONSIGLI REGIONALI E SENATO

È essenziale precisare fin da subito, all'inizio di questa quarta ed ultima parte del rapporto di ricerca, che in materia istituzionale, tanto più di fronte ad un così vasto disegno di riforma, «ogni previsione fatta *in vitro*, e non pure verificata *in vivo* [...] è di necessità condizionata e, perciò, comunque bisognosa di essere affacciata con somma cautela e prudenza» (Ruggeri, 2016, p. 108). Le considerazioni successive, pertanto, si conformeranno a un principio di necessaria cautela.

La dottrina più sensibile, nel corso del dibattito sulla riforma, si è sforzata di individuare alcuni accorgimenti e strumenti per accentuare la forza della **rappresentanza territoriale nel Senato**, obiettivo espressamente perseguito dal “fronte” regionale (cfr. capitolo 8). A questo proposito, al fine di costituire un effettivo legame tra le istituzioni regionali e le rispettive delegazioni presso il Senato, sono state formulate alcune proposte, quando ancora vi erano alcuni margini di modifica del disegno di legge costituzionale:

«prevedere la **revocabilità** del mandato senatorio, la **sottoposizione** delle dichiarazioni espresse in Senato al voto della maggioranza consiliare e la rappresentanza attribuita solo ai **consiglieri di maggioranza** di ciascuna regione» (Mangiameli, 2015a)¹¹⁶.

Occorre allora verificare se il testo definitivo della riforma consente o meno qualche spazio per alcune di queste misure.

Alla luce dell'esame che è stato realizzato in precedenza, funzionale alla riflessione che si sta svolgendo ora, emergono forti preclusioni rispetto a quasi tutte le proposte considerate.

Anzitutto, è stata espressamente esclusa la rappresentanza in Senato dei soli Consiglieri di maggioranza della Regione, in ragione del principio di proporzionalità, previsto direttamente dalla riforma della Costituzione. Sulla base di tale principio, infatti, il Senato sarà composto, a prescindere dalle problematiche relative alle Regioni provviste di 2 soli Senatori (cfr. § 5.2.), sia da Consiglieri di maggioranza sia da Consiglieri di minoranza (cui si unisce l'ambigua posizione dei Sindaci, apparentemente non riconducibili alla dialettica maggioranza-minoranze di livello regionale).

¹¹⁶ In via generale, senza specifici riferimenti alla situazione italiana, altri autori hanno individuato strumenti simili finalizzati al rafforzamento del legame tra Senatori e autorità regionale: «la scelta dei rappresentanti dai Governi statali, la loro designazione da parte degli organi regionali, il cumulo del mandato federale con i mandati regionali, infine il vincolo di mandato, quindi l'impegno degli eletti a seguire le istruzioni statali» (Martino, 2009, p. 190).

Allo stesso modo, e sempre in ragione della disciplina prevista, non risulta praticabile la possibilità di revocare i Senatori dal proprio seggio qualora gli stessi non si siano conformati all'indirizzo della Regione di provenienza in occasione di votazioni. Tale drastica conseguenza è chiaramente impedita dalla permanenza del principio costituzionale, valido per tutti i membri del Parlamento, che fa divieto di qualunque forma di mandato imperativo (art. 67). Tuttavia, come si preciserà meglio più avanti, non possono escludersi, invece, conseguenze di carattere politico, come la mancata rielezione o ricandidatura.

Occorre allora esplorare soluzioni alternative, meno forti rispetto a quelle precedenti, ma forse in qualche misura ammissibili all'interno del possibile futuro ordinamento costituzionale, come, per l'appunto, la «sottoposizione delle dichiarazioni espresse in Senato al voto della maggioranza consiliare».

Anche in questo caso, tuttavia, i tentativi di istituire un **voto unitario di delegazione**, tramite istruzioni obbligatorie da parte dell'Ente di provenienza o tramite voto vincolante realizzato all'interno della delegazione (S. Pajno, 2014b), non sembrano percorribili all'interno degli spazi costituzionali messi a disposizione dalla riforma costituzionale. L'impossibilità di intervenire sulle conseguenze di un eventuale voto del singolo Senatore contrario a quello della delegazione, tramite la revoca del Senatore eletto o l'illegittimità delle leggi approvate sulla base di voti dei Senatori dissenzienti dalla propria delegazione, conseguenza della permanenza del **divieto di mandato imperativo**, rende qualsiasi formula di voto unitario un'arma, se ci si può così esprimere, spuntata e sostanzialmente inefficace dal punto di vista giuridico. Ostando a qualsiasi conseguenza giuridica discendente dal mancato rispetto dell'indicazione di voto assunta dalla maggioranza della delegazione o dal Consiglio di appartenenza, il divieto di mandato imperativo si conferma essere uno strumento che «mal si concilia con una Camera che si vuole ispirata al modello di rappresentanza delle istituzioni territoriali» (Gianfrancesco, 2015, p. 167).

Se, dunque, va esclusa la percorribilità di strade che implicino una qualche forma di obbligazione giuridica nei confronti dei membri della delegazione, quanto rimane riguarda la possibilità che i Consigli regionali possano adottare degli **atti di indirizzo** rivolti ai propri Consiglieri eletti al Senato, al fine di rafforzare il legame con i propri Senatori che, si ricorda, sono espressamente definiti «rappresentativi delle istituzioni territoriali». A tale scopo, affinché il legame tra la seconda camera e l'istituzione di provenienza dei Senatori non divenga del tutto irrilevante,

«ciò che risulta assolutamente *indispensabile* perché l'obiettivo accennato possa essere raggiunto è che la seconda camera sia in grado di **rispecchiare l'indirizzo politico** che si produce presso (la maggioranza delle) istituzioni regionali» (S. Pajno, 2014b).

Anche su questo punto, la letteratura non offre particolari spunti o contributi, segno forse non tanto di un disinteresse verso la materia quanto, più probabilmente, di una

scarsa fiducia nella possibile efficacia di tali strumenti e, forse, nella legittimità stessa di interventi del genere.

Ad esempio, in una delle audizioni svolte presso la I Commissione del Senato, è stato affermato che la conferma del divieto del mandato imperativo per i Senatori (art. 67)

«pregiudica anche lo sviluppo di una **prassi dell'adozione di "raccomandazioni" o "direttive"** (evidentemente non vincolanti) da parte dei Consigli regionali nei confronti dei "propri" senatori (consiglieri o sindaci che siano)» (Toniatti, 2015).

Non solo, pertanto, vi è un orientamento, normativamente fondato, che esclude interventi di tipo vincolante ma, con possibile grave pregiudizio per i Consigli regionali, addirittura qualsiasi tipo di intervento a carattere non vincolante, vale a dire politico.

Una valutazione così aprioristica non sembra condivisibile, anzitutto considerando la storia repubblicana dello stesso divieto di mandato imperativo, il quale certo non ha impedito che si affermasse la **disciplina di partito**, per quanto non in modo uniforme, quale fattore determinante nell'esercizio dei più importanti momenti dell'attività dei singoli Parlamentari, come la formazione dei Governi, l'apertura delle crisi governative, la votazione della fiducia e l'approvazione delle leggi (Bin e Pitruzzella, 2015, p. 69). Dunque, se l'ordinamento ha tollerato una così forte incidenza del ruolo dei partiti a carico dei membri del Parlamento, non sembra vi siano ragioni per escludere in modo preconcetto anche una possibile, e sostanzialmente inedita per l'ordinamento italiano, incidenza sul mandato parlamentare da parte delle Regioni e, segnatamente, dai Consigli regionali¹¹⁷.

Inoltre, escludere un percorso di questo tipo renderebbe del tutto vano qualsiasi tentativo di consolidare un legame tra Senatori e Regione di provenienza per il quale, pure, si sono già ricordati vari elementi che consentono, anche nella prospettiva del legislatore costituzionale, di individuarne i presupposti:

- l'elezione dei Senatori da parte dei Consigli regionali;
- il cumulo tra il mandato presso il Consiglio regionale (con esclusione dei Sindaci) e il mandato presso il Senato della Repubblica;
- l'espressa definizione del Senato come organo che rappresenta le istituzioni territoriali (tra cui, ovviamente, le Regioni);
- la funzione rappresentativa delle istituzioni territoriali esercitata dai Senatori eletti dai Consigli regionali;
- la clausola *simul stabunt simul cadent* tra mandato senatoriale e mandato locale;
- la corresponsione dell'indennità da parte del Consiglio regionale di provenienza (fatta salva la diversa situazione particolare dei Sindaci).

¹¹⁷ Come ricordato da alcuni studiosi del diritto parlamentare, vi è già una fattispecie in cui il riferimento territoriale funge da elemento decisivo per lo svolgimento del mandato parlamentare: si tratta del caso della componente rappresentativa delle minoranze linguistiche all'interno del Gruppo misto, secondo quanto previsto dall'art. 14, comma 5, del Regolamento della Camera (Lupo, 2016).

Affinché si instauri una «simbiosi» tra membri dell'assemblea territoriale e le autorità regionali (Dehousse, 1989, p. 1377), o comunque al fine di avvicinarsi a una situazione di questo tipo, occorrerà allora impiegare sapientemente gli spazi messi a disposizione dalla Costituzione. Si tratta allora di distinguere tra un versante politico e un versante giuridico.

Dal punto di vista giuridico, tenuta ferma la preclusione circa l'adozione di qualsiasi atto di tipo vincolante, non sembra invece da escludere la possibilità che i Consigli regionali possano adottare delle **risoluzioni** che individuino la posizione delle istituzioni regionali su di un certo tema di volta in volta alla discussione del Parlamento nazionale per richiedere ai propri Senatori un comportamento conseguente¹¹⁸.

Ovviamente, questo sarà possibile soprattutto nei casi in cui il Senato avrà a disposizione un termine più lungo per l'esame dell'attività della Camera. Sarà più difficile, invece, intervenire in tutti quei casi, che costituiscono la regola, nei quali il

Senato avrà a disposizione soltanto 10 giorni per decidere se intervenire nel procedimento legislativo e ulteriori 30 giorni per formulare proprie proposte, posto che l'intervento consiliare dovrà necessariamente inserirsi in questi brevi intervalli¹¹⁹.

Diverrà allora determinante, per le assemblee regionali, **focalizzarsi** in modo efficiente sui temi di maggiore interesse per le istituzioni territoriali. È bene precisare, inoltre, che il contenuto di tali atti, a carattere comunque eminentemente politico, potrebbe assumere una **varietà di determinatezza** anche assai diversa: a partire da

La doctrine of instructions e l'esperienza statunitense

Successivamente alla Costituzione del 1787, diversi degli Stati componenti la Federazione cercarono di condizionare l'attività dei propri Senatori, fino al 1913 eletti ancora dai Parlamenti statali, imponendogli di **conformarsi alle proprie istruzioni**, da ritenersi non come dei semplici suggerimenti ma come veri e propri mandati vincolanti. Nonostante alcuni parziali successi, dimostrati ad esempio dai diversi casi nei quali alcuni Senatori si dimisero per il contrasto tra le proprie intenzioni di voto e quelle richieste dallo Stato di appartenenza, la forza delle istruzioni perse molta della propria incidenza dopo la Guerra civile e il conseguente indebolimento degli Stati rispetto all'Unione.

Tuttavia, anche nell'epoca contemporanea, i Parlamenti statali continuano a votare risoluzioni e memorie per richiedere determinate azioni ai propri rappresentanti. Nel 2006, ad esempio, sono state votate e trasmesse 250 risoluzioni di questo tipo (Terranova, 2009, p. 1364).

¹¹⁸ Va comunque notato che alcuni degli intervistati si sono dimostrati particolarmente scettici nei confronti di un'ipotesi del genere. Ad esempio, il ricorso all'eventuale strumento delle risoluzioni è stato considerato come un elemento «penalizzante per l'autonomia di una camera che dovrebbe essere, anche a seguito della riforma, il luogo di rappresentanza di tutto il popolo» [Ferrari].

¹¹⁹ Nel frangente temporale in questione dovranno pure essere ricompresi i tempi di istruzione sia per i Consigli sia per il Senato. A questo proposito, potrebbe pure essere considerata la possibilità di istituire una Commissione *ad hoc* per la trattazione dei rapporti con il Senato. Al contempo, come indicato dalle interviste alla dirigenza regionale, sarà essenziale l'apporto delle tecnostrutture [Gasparini].

semplici e generiche indicazioni di orientamenti fino a vere e proprie specifiche istruzioni sul voto richiesto.

Sollecitati sul punto, vi sono degli intervistati che hanno ritenuto prevedibile un'evoluzione di questo tipo:

*«non solo il Consiglio potrà, ma dovrà **tenere un legame con i Senatori**, tenuto conto che non c'è il vincolo il mandato ma non c'è neanche il divieto di indirizzo. Già ora il Consiglio si esprime con atti di indirizzo nei confronti della posizione che bisogna difendere su certi argomenti. Già adesso il Consiglio assume mozioni, risoluzioni che chiedono ai Parlamentari di fare certe cose. A maggior ragione ciò dovrebbe avvenire se ci fossero dei Parlamentari diretta espressione del Consiglio» [Cattaneo].*

Ciò che necessariamente difetta a questo tipo di intervento sono, tuttavia, come più volte sottolineato, formule che vincolino i Senatori al rispetto delle indicazioni ricevute da parte del Consiglio di appartenenza. Non andrebbe sottovalutata, però, la possibilità di immaginare eventuali conseguenze di carattere politico, ad esempio sul versante delle *chances* di ricandidatura e di rielezione. Del resto, proprio nell'esperienza della democrazia fondata sui partiti, il mancato inserimento nelle liste elettorali è stata individuata come la «sanzione tipica», in particolare negli ordinamenti dotati di un sistema elettorale di tipo proporzionale, adottata contro quanti erano venuti meno alle indicazioni di mandato (Scarciglia, 2005, p. 102), pur in assenza di un vincolo costituzionalmente previsto.

Certamente, rispetto alle riflessioni precedenti, la presenza dei Sindaci, per i quali la permanenza in Senato è legata alla carica municipale così come l'indennità rimane connessa a quella percepita dal proprio Comune, complica notevolmente il quadro. Se, dunque, l'indirizzo politico regionale potrà essere in qualche modo rappresentato nel Senato, questo avverrà prevalentemente tramite i 74 Senatori provenienti dalle Assemblee legislative delle Regioni.

In ogni caso, come è stato già in qualche modo prefigurato (cfr. § 5.2.), determinante, a prescindere dai (deboli) meccanismi che possono essere immaginati, sarà la forza con cui i Consiglieri eletti al Senato interpreteranno la propria funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Di conseguenza, una componente importante delle incognite che caratterizzano l'esame del futuro Senato potrà ricevere risposta soltanto dall'**effettivo atteggiamento dei Senatori**: se nulla impone, come emerso dalla presente ricerca, una corrispondenza tra gli interessi regionali, così come definiti dalle istituzioni territoriali, e l'attività dei Senatori, allo stesso modo nulla vieta che i medesimi Senatori, interpretando lo spirito territoriale della riforma costituzionale, conformino la propria attività alle indicazioni territoriali. Del resto, anche coloro che hanno ritenuto, sulla base dell'esperienza tedesca, che soltanto una composizione fondata sugli Esecutivi regionali sarebbe stata in grado di «implementare la forza dei rappresentanti», riconoscono che

«se i Consigli regionali riuscissero ad esprimere membri altrettanto forti in grado di “parlare per” la Regione nulla impedirebbe di spostare il circuito rappresentativo su

tale livello. Il protagonismo degli esecutivi regionali non è in tal senso l'unico modello» (Ruggiu, 2006, p. 115).

Messa in questi termini, la questione solleva dunque il tema dell'equilibrio dei rapporti tra Consiglio e Giunta e dei possibili riflessi che la riforma potrebbe determinare su tale rapporto, tematica considerata al successivo capitolo 11.

10.2. LA LEGISLAZIONE ELETTORALE

Sono già state illustrate precedentemente le previsioni costituzionali relative alla legge statale che dovrebbe disciplinare l'elezione del nuovo Senato (cfr. § 5.2.), destinata a regolare le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato (art. 57, comma 6, TR). A questo primo titolo competenziale va aggiunta poi la competenza esclusiva dello Stato in materia di disciplina degli organi dello Stato, tra cui il Senato, e le relative leggi elettorali (art. 117, comma 2, lett. f) nonché la competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di sistemi elettorali regionali (art. 122, comma 1).

In questo spazio, a prima vista piuttosto angusto, dovrà comunque inserirsi un intervento regionale sulla materia. L'art. 39, comma 11, del testo di legge costituzionale, infatti, dispone che

«entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano **conformano le rispettive disposizioni** legislative e regolamentari a quanto ivi stabilito».

È evidente che, in assenza della legge elettorale per il Senato, o quantomeno di un suo disegno, risulta sostanzialmente impossibile prefigurare i margini a disposizione dei legislatori regionali.

10.3. ASPETTI ORGANIZZATIVI

Ammettendo che il futuro Senato non limiti drasticamente le proprie sedute rispetto a quelle attuali, sono evidenti le possibili interferenze tra l'attività dei Senatori, Sindaci o Consiglieri regionali, presso il Parlamento nazionale e presso l'Ente di provenienza.

Considerando soltanto la posizione dei Consiglieri, uno strumento di organizzazione dei lavori, capace di permettere lo svolgimento adeguato di entrambi i mandati, potrebbe riguardare la **calendarizzazione dei lavori** dei Consigli regionali e, in particolare, delle sue sedute in aula, in modo da renderla materialmente compatibile con l'attività esercitata presso il Senato. A tal fine, si potrebbe ad esempio ipotizzare che le assemblee legislative regionali, di comune accordo, predeterminino le giornate in cui realizzare le proprie sedute in modo da consentire ai propri Senatori l'eventuale partecipazione ai lavori del Parlamento nazionale. A questo proposito, un ruolo

essenziale potrebbe essere esercitato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Ipotesi del genere sembrano di particolare rilievo per le Regioni con un elevato numero di Senatori, a partire dalla Lombardia che potrebbe vedere impegnati presso il Senato il 16,3 % dei propri membri, al fine di consentire un adeguato svolgimento di entrambi gli incarichi. Come illustrato nella tabella 6, infatti, i Consigli regionali di Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio e Campania potrebbero vedere impegnati presso il Senato un numero superiore al 10% dei propri membri.

Tabella 6 - Membri delle assemblee legislative regionali e provinciali presenti nel futuro Senato

	Senatori - Consiglieri	Numero di Consiglieri (marzo 2016)	Percentuale di Senatori - Consiglieri
Piemonte	6	51	11,8 %
Valle d'Aosta	1	35	2,9 %
Liguria	1	31	3,2 %
Lombardia	13	80	16,3 %
Prov. Bolzano	1	35	2,9 %
Prov. Trento	1	35	2,9 %
Veneto	6	51	11,8 %
Friuli-Venezia Giulia	1	49	2 %
Emilia-Romagna	6	50	12 %
Toscana	4	41	9,8 %
Umbria	1	21	4,8 %
Marche	1	31	3,2 %
Lazio	7	51	13,7 %
Abruzzo	1	31	3,2 %
Molise	1	21	4,8 %
Campania	8	51	15,7 %
Puglia	5	51	9,8 %
Basilicata	1	21	4,8 %
Calabria	2	31	6,5 %
Sicilia	6	90	6,7 %
Sardegna	2	60	3,3 %

Fonte: nostra elaborazione

CAPITOLO 11

SCENARI RELATIVI AL RAPPORTO CON LA GIUNTA REGIONALE

Eventuali considerazioni sui rapporti interni dell'organizzazione regionale devono essere precedute da una constatazione preliminare: mentre la riforma costituzionale si accinge a una revisione complessiva dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, sia dal punto di vista delle competenze sia da quello della partecipazione delle istituzioni territoriali alla legislazione statale, il Parlamento non ha ritenuto di intervenire sulla struttura delle Regioni, né per quel che riguarda la materia statutaria né in ordine alle connesse questioni della forma di governo regionale. Tuttavia, ciò non esclude affatto la possibilità che l'entrata in vigore delle novità apportata dalla riforma determini, pur indirettamente, dei **riflessi** sugli attuali equilibri tra Consiglio e Giunta.

Da questo punto di vista, un elemento che potrebbe determinare un diverso assetto nei rapporti tra l'organo esecutivo e quello legislativo della Regione è rappresentato dalla possibile riconfigurazione di una delle manifestazioni principali dell'attività politica e amministrative dei Governi statali e regionali, vale a dire del **sistema delle Conferenze**, il quale, pur non essendo preso direttamente in considerazione dalla revisione costituzionale, potrebbe essere oggetto di interventi conseguenti alla riforma¹²⁰.

Il dibattito sul futuro di tale sistema, destinato comunque a ridefinirsi in ragione della riforma (Bassanini, 2016), vede comunque confrontarsi **diverse posizioni**.

Per alcuni, infatti, la circostanza per cui il Senato potrebbe effettivamente diventare la principale sede di collaborazione tra lo Stato e le Regioni, stante l'attribuzione costituzionale della funzione di raccordo tra gli Enti costitutivi della Repubblica (art. 55, comma 5, TR della Costituzione) non renderebbe comunque inutile l'attività delle Conferenze (Bifulco, 2015, p. 81), in particolare per quanto concerne le questioni amministrative (Bin, 2015b, p. 87). A questo proposito, si potrebbe comunque pensare a un ridimensionamento del ruolo delle Conferenze soprattutto per quel che riguarda l'esercizio delle funzioni consultive su alcuni atti del Governo, come i disegni di legge e di decreto legislativo (art. 2, comma 3, della d.lgs. n. 281/1997) o delle leggi di conversione dei decreti-legge (art. 2, comma 5, lett. *b*), posto che il versante paralegislativo dell'attività delle Conferenze potrebbe essere assorbito dal nuovo Senato.

Secondo un'interpretazione più radicale, invece, il Senato eserciterà il proprio ruolo di raccordo «in modo principale e sostanzialmente esclusivo con forza e centralità» tanto da comportare necessariamente «il superamento dell'attuale assetto della Conferenza Stato-Regioni» (Boschi, 2016), considerato pure che, secondo quanto

¹²⁰ Già alcuni ordini del giorno presentati presso la Camera dei Deputati (9 marzo 2015), e accolti dal Governo, hanno avuto ad oggetto la materia del sistema delle Conferenze. Uno di questi, il n. 6, impegna il Governo alla riforma del sistema delle Conferenze come «sede di composizione di diverse istanze, in vista dell'interesse generale, per le sole attività di natura amministrativa, tecnica e gestionale».

previsto dal nuovo art. 64, comma 4, della Costituzione, il Governo potrà interloquire con gli Enti territoriali partecipando ai lavori del Senato. Anche nel corso delle interviste sono state registrate opinioni simili: «è chiaro che vanno a morire le Conferenze se noi andiamo a fare i Senatori» [Castellano].

Quel che sembra assodato, in ogni caso, è che, a fronte dell'eventuale entrata in vigore della riforma, il quadro in cui si troverà ad operare il sistema delle Conferenze presenterà caratteri ben diversi da quelli attuali, imponendo un **ripensamento** del ruolo di queste sedi di confronto.

Fatta questa premessa, sebbene il tema non sia stato ancora oggetto di considerazioni da parte della letteratura, non si può escludere, e alcune interviste paiono confermarlo [Ruggeri], che una perdita di importanza delle Conferenze, conseguente allo spostamento del baricentro della collaborazione e del raccordo sul Senato, potrebbe a sua volta determinare una diminuzione dei poteri concretamente esercitati dalla Giunta. Se è vero, infatti, che il tipo di composizione delle Conferenze ha «tagliato fuori» (Mangiameli, 2007, p. 112) i depositari regionali della funzione legislativa, a beneficio delle Giunte, un possibile scenario prodotto dalla riforma potrebbe essere una **valorizzazione del ruolo del Consiglio** in ragione della partecipazione di propri membri alle funzioni di raccordo esercitate dal Senato.

La questione, peraltro, assume contorni diversi a seconda di come verrà risolta da ogni Regione la problematica relativa alla possibile partecipazione, all'interno della delegazione regionale, del **Presidente della Giunta** regionale.

Nel caso in cui tale figura dovesse rimanere esclusa, si può ipotizzare che i Presidenti non acconsentiranno a confrontarsi con lo Stato centrale soltanto tramite i Consiglieri regionali (Gianfrancesco, 2015, p. 169), salvo immaginare che sia lo stesso legislatore dello Stato a intervenire per una loro soppressione. L'assenza dei Presidenti presso il Senato, vale a dire dei rappresentanti politici a più forte legittimazione popolare, potrebbe dunque costituire una spinta a mantenere un ruolo forte del sistema delle Conferenze.

La questione relativa alla presenza o meno del Presidente della Regione nella seconda camera, peraltro, è stata individuata come elemento discriminante per il futuro equilibrio dei rapporti tra la Giunta e il Consiglio anche nel corso degli incontri realizzati nel corso della ricerca. Ad esempio, intervistando una delle figure apicali della dirigenza appartenente alla Giunta lombarda, è emersa questa interpretazione:

«secondo me concretamente l'esito dell'elezione potrebbe determinare un mutamento di forza: se sarà presente il Presidente della Giunta nel Senato, chiaramente ci sarà un legame forte e stretto tra l'organo Giunta e il Senato e quindi potrebbe esserci una via preferenziale di relazione; se invece questo non avverrà, vedo rivitalizzato e ulteriormente potenziato il ruolo del Consiglio» [Dainotti].

Anche in questo caso, pertanto, soltanto una volta che saranno apprezzabili più precisamente i caratteri relativi alla composizione e al funzionamento del Senato sarà possibile concretamente verificare quali degli scenari prospettati potrebbe essere

corrispondente al concreto assetto dei rapporti tra il Consiglio e la Giunta. Sta di fatto, tuttavia, che l'esclusione di qualsiasi ricaduta della riforma costituzionale sulla concreta forma di governo regionale potrebbe essere contraddetta dai futuri sviluppi del percorso iniziato dalla riforma costituzionale, sia sotto il profilo in precedenza trattato del nuovo ruolo del sistema delle Conferenze, sia sotto l'aspetto della possibile maggiore visibilità politica e istituzionale che potrebbero ottenere i futuri Consiglieri-Senatori.

CONSIDERAZIONI DI SINTESI E PROSPETTIVE

Nella presentazione dei risultati della ricerca si è cercato di proporre più degli **scenari** che delle vere e proprie soluzioni ai problemi posti dall'attuale riforma costituzionale. Questo approccio è stato seguito, in via necessaria, sia perché tutto il quadro istituzionale è ancora in grande movimento sia perché gli spazi di intervento del Consiglio, pur non assenti, risultano comunque piuttosto limitati: i Consigli si troveranno ad operare in una cornice che non viene scelta ma è imposta.

Consapevoli di quanto sopra, a conclusione della ricerca è possibile comunque formulare alcune considerazioni finali sulla posizione e sul ruolo del Consiglio regionale lombardo.

Con l'attuale riforma costituzionale, per le ragioni che sono state illustrate in particolare nel capitolo 5, potrebbe realizzarsi un radicale e complessivo ridisegno dell'architettura istituzionale italiana, forse più sul piano del Parlamento nazionale che su quello del riparto delle materie tra lo Stato e le Regioni, dal momento che in quest'ultimo caso si determinerà, più che altro, un riaccentramento di competenze legislative, già propiziato dall'andamento della giurisprudenza della Corte costituzionale successiva alla riforma del 2001.

Sotto il profilo delle competenze, pertanto, è presumibile che possa registrarsi una possibile **riduzione degli spazi legislativi** messi a disposizione dei legislatori regionali, anche se, come illustrato, la portata di tale diminuzione è stata valutata diversamente, su una linea graduale che va da scenari non particolarmente drammatici, per i quali il nuovo assetto finirà per consolidare quanto già propone la realtà effettiva dei rapporti tra il centro e la periferia, e scenari ben più drastici, ove i Consigli delle Regioni a Statuto ordinario saranno più impegnati in attività amministrative che legislative. In questo contesto, soltanto l'eventuale accesso della Regione alle forme di autonomia particolari di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione potrebbe determinare un'inversione di rotta rispetto al rinnovato accentramento imposto dalla riforma costituzionale. Tuttavia, l'assenza di garanzie giuridiche e l'imperscrutabilità dei relativi scenari politici non consentono di realizzare solidi pronostici sul futuro del regionalismo differenziato.

L'attenzione è stata posta, allora, sull'elemento forse più innovativo dell'intera riforma, vale a dire la ridefinizione della composizione e delle funzioni del Senato. Tramite la **rappresentanza delle istituzioni territoriali** presso il Senato, infatti, le prime potrebbero intervenire e condizionare il procedimento legislativo, in una misura variabile che sarà apprezzabile soltanto una volta che la nuova seconda camera risulterà operativa. È evidente, pertanto, che il complessivo rendimento della riforma costituzionale dipenderà strettamente dalla posizione che saprà assumere il Senato (Rivosecchi, 2016, p. 346).

Soltanto alla prova dei fatti, dunque, potrà darsi una risposta all'interrogativo cruciale, già posto nella letteratura spagnola (Torres del Moral, 2004, p. 486), circa l'effettiva natura del Senato riformato, dopo la sua eventuale territorializzazione: **seconda camera o camera secondaria?** Gli elementi raccolti lasciano aperte entrambe le possibilità: le funzioni attribuite al Senato, infatti, non sono da considerarsi necessariamente marginali, sia per quanto riguarda il procedimento legislativo sia per quanto concerne i nuovi ed inediti compiti di valutazione e di verifica (per i quali si potrà recuperare la vivace e attuale esperienza regionale). Tuttavia, solo l'effettivo svolgimento delle stesse potrà porre i presupposti per rispondere al quesito prima ricordato.

Se le modalità di esercizio delle diverse funzioni del Senato determineranno la natura dell'organo, non è affatto secondario chi e come è destinato ad esercitarle. Per questo motivo, sarà cruciale verificare **in che modo eserciteranno il proprio mandato i Senatori**, sia quelli eletti fra i Consiglieri regionali sia quelli scelti fra i Sindaci.

Come si diceva, per i limiti estrinseci a tale ricerca, non è possibile allo stato fornire una risposta certa a tale quesito. Sono state, però, individuate alcune delle principali variabili capaci di influenzare, se non determinare, le sorti future del Senato:

- la nuova legge elettorale per il Senato;
- la riforma del Regolamento del Senato;
- le future prassi che potrebbero instaurarsi, a partire dalle modalità con cui il Consiglio potrebbe tenere vivo il legame con i propri Senatori;
- l'interpretazione che i Senatori stessi, presi tra la dinamica partita e quella istituzionale-territoriale, daranno al proprio ruolo.

Tra queste variabili, i cui concreti contenuti non sono ancora fissati e sui quali pertanto sussistono dei margini politici di intervento – ovviamente nell'ambito di quanto prevede la Costituzione –, sarà senz'altro fondamentale il **concreto comportamento tenuto dai nuovi Senatori**. Molto dipenderà, dunque, da come i Consiglieri, che costituiranno comunque la componente più significativa del futuro Senato, intenderanno il proprio ruolo e da come le assemblee legislative regionali sceglieranno di condurre i rapporti con i propri Senatori. Sotto questo profilo, la costruzione di un **legame tra le istituzioni regionali e i propri Senatori**, che non si riduca soltanto al momento elettivo, potrebbe costituire un elemento di possibile rafforzamento della posizione del Consiglio regionale.

Con riferimento al ruolo delle istituzioni regionali, sono stati esaminati non solo gli effetti diretti provocati dalla riforma costituzionale ma anche quelli indiretti. Se, infatti, è vero che la revisione non interviene apertamente sulla forma di governo regionale, non si possono escludere futuri riflessi in ordine a tale aspetto, sia per quello che riguarda il

nuovo ruolo del Consiglio, riportato all'attenzione perché elettore dei Senatori, sia per il nuovo possibile assetto del sistema delle Conferenze.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'elezione dei rappresentanti regionali da parte dei Consigli potrebbe restituire, come fu affermato non in riferimento al Senato ma alla ben più debole soluzione della Commissione parlamentare affari regionali in composizione integrata (cfr. § 2.1.), «una rinnovata centralità all'assemblea legislativa in uno degli snodi fondamentali della creazione di una rappresentanza al centro delle autonomie» e costituire al contempo «uno dei rimedi per fare uscire i Consigli regionali dal “cono d'ombra” in cui li ha relegati l'elezione diretta dei Presidenti» (Castelli, 2010, p. 229).

Per quanto concerne il secondo aspetto, la ridefinizione del sistema delle Conferenze potrebbe assumere volti diversi, con le relative ricadute sull'organizzazione regionale, a seconda della presenza o meno del **Presidente della Giunta** nella delegazione consiliare eletta per il Senato.

Rimanendo nel contesto regionale, la riforma costituzionale non sembra richiedere revisioni di rilievo dello **Statuto di autonomia**. Salvo qualche marginale correttivo, infatti, a meno di non voler ripensare l'equilibrio tra gli organi regionali, lo Statuto potrebbe adattarsi alla nuova cornice costituzionale. Si potrebbe, piuttosto, intervenire sul fonte del **Regolamento del Consiglio** per organizzare l'attività di indirizzo dell'assemblea nei confronti della propria delegazione regionale, eventualmente dedicando una Commissione alla tenuta dei rapporti con il Senato o ipotizzando di dedicare sedute del Consiglio *ad hoc*, e per regolare i lavori dell'istituzione in modo da consentire ai Consiglieri eletti presso il Senato lo svolgimento dei due mandati.

A chiusura di queste riflessioni, si vuole richiamare l'attenzione alla **storia recente delle istituzioni italiane**. L'esperienza successiva alla complessiva riforma del 2001, infatti, ha dimostrato quanto possano essere diversi gli esiti concreti dei rapporti tra il centro e le periferie istituzionali (cfr. capitolo 2) rispetto alle previsioni formali del testo costituzionale (cfr. § 1.2.). Alla luce di questo importante precedente storico, pertanto, considerata «*l'irrefrenabile e incontenibile tendenza delle esperienze politiche a debordare dall'alveo costituzionale*» [Ruggeri], l'imprevedibilità degli sviluppi politici e istituzionali fa sì che molte delle considerazioni svolte nella ricerca potranno essere oggetto di una revisione, anche integrale, alla luce dell'eventuale futura esperienza, la cui apparizione ovviamente rimane subordinata al successo del referendum confermativo.

BIBLIOGRAFIA

- Ainis M. (2012), *I pachidermi delle Regioni*, in *Il Corriere della Sera*, 12 settembre.
- Aja E. (2014), *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, Alianza.
- Antonini L. (2013), *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta. Quello che ogni cittadino dovrebbe sapere*, Venezia, Marsilio.
- Antonini L. (2014a), *Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali del Senato*, 27 maggio.
- Antonini L. (2014b), *La riforma costituzionale alla Camera dei Deputati, dopo i miglioramenti del Senato: alcuni aspetti non secondari che ancora necessitano di attenzione allo scopo di razionalizzare il Titolo V*, in *federalismi.it*, n. 19.
- Antonini L. (2015a) *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 5 novembre.
- Antonini L. (2015b), *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *le Regioni*, n. 1, pp. 39-58.
- Anzon Demmig A. (2014), *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Osservatorio costituzionale AIC*.
- Arabia A. G. (2014), *Legislation by the Ordinary Statute Regions: Powers and Subjects*, in S. Mangiameli (a cura di), *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes. Investigating Italy's Form of State*, Cham – Heidelberg - New York – Dordrecht - London, Springer, pp. 171-195.
- Argondizzo D. (2009), *Donde promana l'indirizzo politico espresso dai länder tedeschi nel Bundesrat*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.
- Assemblea Costituente (1947), *Resoconto stenografico*, 104° seduta (pom.), 18 settembre.
- Astrid, *Una proposta per l'elezione del nuovo Senato*, in *Astrid Rassegna*, n. 15.
- Balboni E. (2011), *Autonomie, regionalismo, federalismo: verso un nuovo patto di cittadinanza*, in *Quaderni regionali*, n. 3, pp. 935-947.
- Balboni E. e Brunetti, L. (2011), *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *le Regioni*, n. 1, pp. 205-236.

- Baldi B. (2014), *Dal modello neoparlamentare a quello presidenziale? Assessori esterni e potere decisionale dei Presidenti nelle nuove Giunte delle Regioni a statuto ordinario*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, pp. 461-476.
- Barbera A. (2014), *Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali del Senato*, 27 maggio.
- Bartole S. (2015), *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni (con un post scriptum di aggiornamento)*, in *le Regioni*, n. 1, pp. 59-67.
- Bassanini F. (2016), *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 11 febbraio.
- Bifulco R. (2014, 2^a edizione), *Le Regioni*, Bologna, il Mulino.
- Bifulco R. (2015), *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *le Regioni*, n. 1, pp. 69-82.
- Bin R. (2008), *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per riaprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, pp. 9-18.
- Bin R. (2015a), *L’elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.
- Bin R. (2015b), *Oltre il velo d’ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *le Regioni*, n. 1, pp. 83-99.
- Bin R. (2016), *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione»*, in *Diritti regionali*, fasc. II, pp. 170-176.
- Bin R. e Falcon G. (2013), *Diritto regionale*, Bologna, il Mulino.
- Bin R. e Pitruzzella G. (2015, 16^a edizione), *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- Blanco Valdés R. L. (2009, 2^a edizione, trad. it.), *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Torino, Giappichelli.
- Boeri T. e Bordignon M. (2010), *Il federalismo? Meglio a velocità variabile*, in *lavoce.info*.
- Boschi M.E. (2016), *Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 13 gennaio.

- Brunelli G. (2016), *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, n. 1.
- Buccini G. (2015), *Governatori. Così le Regioni hanno devastato l'Italia*, Venezia, Marsilio.
- Camera dei Deputati. Servizio studi (2015), *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, n. 216/10.
- Camerlengo Q. (2016), *Principi di risposte a questioni di principio: otto quesiti sulla riforma costituzionale*, in *Diritti regionali*, fasc. II, pp. 176-198.
- Canale M. (2014), *Alcune preliminari considerazioni critiche sulla riforma costituzionale del Governo Renzi e sul nuovo Senato della Repubblica*, in *Gruppo di Pisa*.
- Cardone A. (2015), *La composizione della Corte costituzionale, tra riforme dirette e indirette*, in *gruppodipisa.it*.
- Catelani E. (2015), *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *le Regioni*, n. 1, pp. 109-122.
- Caretti P. (2003), *La lenta nascita della «bicameralina», strumento indispensabile non solo per le regioni, ma anche per il Parlamento*, in *le Regioni*, nn. 2-3, pp. 351-356.
- Caretti P. (2015), *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *le Regioni*, n. 1, pp. 101-107.
- Castelli L. (2010), *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Milano, Cedam.
- Cecchetti M. (2012), *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *federalismi.it*, n. 24.
- Cecchetti M. (2015a), *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 15 ottobre.
- Cecchetti M. (2015b), *Le "facce nascoste" della riforma costituzionale del regionalismo*, in *federalismi.it*, n. 23.
- Cerulli Irelli V. (2014), *Sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Italia*, in *Astrid Rassegna*, n. 16.
- Censis (2015), *I valori delle Regioni*, in *regioni.it*.

Cheli E. (2014), *Ma questo è vero bicameralismo? (Dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2.

Ciarlo P. e Betzu M. (2008), *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 1, pp. 68-74.

Ciulli I. (2015), *Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali del Senato*, 29 ottobre.

Coduti D. (2016), *Il Titolo V della Parte II della Costituzione nel progetto di riforma costituzionale*, in *Diritti regionali*, fasc. II, pp. 216-242.

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2015a), *Relazione semestrale*, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari.

Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (2014), *Contributo sulle riforme istituzionali*, Assemblea plenaria, 20 febbraio, in *parlamentiregionali.it*.

Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (2015), *Prospettive di riforma relative alle ipotesi di modifica della parte seconda della Costituzione*, 10 settembre, in *parlamentiregionali.it*.

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2014), *Bozza di ddl costituzionale 12 marzo 2014: valutazioni e proposte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*, 19 marzo, in *regioni.it*.

Corte costituzionale. Servizio studi (2015), *Relazione sulla giurisprudenza e sull'attività della Corte costituzionale nell'anno 2014. Dati quantitativi e di analisi*.

Cortese F. (2016), *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione»*, in *Diritti regionali*, fasc. II, pp. 145-158.

Consiglio regionale della Lombardia (2015), *Rapporto 2014 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale*, Servizio assistenza legislativa e legale.

Cruz Villalón P. (1981), *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, in «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense», n. 4, pp. 53-63.

D'Amico G. (2015), *Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali della Camera*, 28 ottobre.

D'Amico M.E. (2015), *Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali della Camera*, 29 ottobre.

D'Amico M.E. (2016), *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione»*, in *Diritti regionali*, fasc. II, pp. 208-216.

D'Atena A. (2006), *Seconda Camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in *issirfa.cnr.it*.

D'Atena A. (2008), *Un Senato «federale». A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, pp. 243-248.

D'Atena A. (2013, 2^a edizione), *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli.

D'Atena A. (2015), *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2.

Dehousse R. (1989), *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali*, in *le Regioni*, n. 5, pp. 1365-1400.

De Martin G.C. (2015), *Le autonomie nel d.d.l. 2613: un passo avanti e due indietro*, in *le Regioni*, n. 1, pp. 123-138.

De Robertis P. (2012), *La casta invisibile delle Regioni. Costi, sprechi e privilegi*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

De Santis V. (2015), *La “doppia investitura” dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare “al centro” le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

De Siervo U. (2015), *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *le Regioni*, n. 1, pp. 139-151.

De Siervo U. (2016), *Lettera ai componenti dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, in *Astrid Rassegna*, n. 238.

De Siervo U. (2016), *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 1.

Della Bianca R. e Chiti V. (2015), *Buon governo. Un mito? Le Regioni rosse tra leggenda e realtà*, Milano, Guerini e Associati.

Demos & Pi (2015), *Gli Italiani e lo Stato*, in *demos.it*.

Desideri C. (2014), *A Short History of Regionalism in Italy Since the Republican Constitution. Italian Regionalism and Its Evolution*, in S. Mangiameli (a cura di), *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes. Investigating Italy's Form of State*, Cham – Heidelberg - New York – Dordrecht - London, Springer, pp. 35-65.

Desideri C. (2015), *Regioni politiche territori. Per una storia del regionalismo italiano*, Milano, Giuffrè.

Dickmann R. (2016), *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *federalismi.it*, n. 3.

Di Cosimo G. (2015a), *Incoerenze fra fini e mezzi*, in *le Regioni*, n. 1, pp. 154-158.

Di Cosimo G. (2015b), *Molto rumore per nulla? Difetti e incongruenze della lungamente attesa riforma del Senato*, in *le Regioni*, n. 4, pp. 851-855.

Di Folco M. (2012), *Le differenziazioni ipotetiche: l'art. 116 della Costituzione*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, il Mulino, pp. 419-434.

Di Genio G. (2005), *Stato regionale versus Stato federale*, Milano, Giuffrè.

Doria, G. (2014), *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione*, Roma, Carocci.

Elazar D. (1995, trad. it.), *Idee e forme del federalismo*, Milano, Edizioni di Comunità.

Elia L. (1968), *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 1530-1537.

Falcon G. (2014), *Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali del Senato*, 13 maggio.

Ferrara A. (2016), *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in *federalismi.it*, n. 5.

Fondo Monetario Internazionale (2011), *Italy: 2011 Article IV Consultation Concluding Statement of the Mission*, in *imf.org*.

Fusaro C. (2015a), *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, pp. 431-555.

Fusaro C. (2015b), *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *le Regioni*, n. 1, pp. 159-163.

Gamper. A. (2006), *The Austrian Bundesrat*, in J. Luther, P. Passaglia e R. Tarchi (eds.), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, Giuffrè.

Gianfrancesco E. (2014a), *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? Alcune riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa*, in issirfa.cnr.it.

Gianfrancesco E. (2014b), *I numeri del Senato*, in gruppodipisa.it.

Gianfrancesco E. (2016a), *L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, in *Consulta online*, fasc. I, pp. 35-50.

Gianfrancesco E. (2016b), *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione»*, in *Diritti regionali*, fasc. II, pp. 198-208.

Griglio E. (2008), *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, Cedam.

Griglio E. (2015), *La natura giuridica dei Gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetria con i Gruppi parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, pp. 331-376.

Jorio E. (2013), *Se abolissimo le Regioni?*, in *Astrid Rassegna*, n. 185.

Kotzur M. (2006), *Federalism and Bicameralism – The German «Bundesrat» (Federal Council) as an Atypical Model*, in J. Luther, P. Passaglia e R. Tarchi (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, Giuffrè, pp. 257-290.

Lehner E. (2015), *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1.

Lieto S. (2016), *Rilievi sulla ripartizione della potestà legislativa nella revisione costituzionale in itinere*, in federalismi.it, n. 5.

Lucarelli A. (2015), *Il potere regolamentare nel “nuovo” regime delle competenze*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Lucarelli A. (2016), *Le Autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, in federalismi.it, n. 4.

Luciani M. (2015), *Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali della Camera*, 28 ottobre.

Lupo N. (2016), *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in federalismi.it, n. 4.

- Macchia P. (2007), *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Giappichelli, Torino.
- Mangiameli S. (2007), *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, pp. 103-128.
- Mangiameli S. (2010), *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *issirfa.cnr.it*.
- Mangiameli S. (2013), *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè.
- Mangiameli S. (2014a), *Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali del Senato*, 13 maggio.
- Mangiameli S. (2014b), *The Regions and the Reforms: Issues Resolved and Problems Pending*, in Idem (ed.), *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes. Investigating Italy's Form of State*, Cham - Heidelberg - New York - Dordrecht, London, Springer, pp. 1-34.
- Mangiameli S. (2015a), *Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali del Senato*, 25 luglio.
- Mangiameli S. (2015b), *Dove vanno le Regioni?*, in *issirfa.cnr.it*.
- Marcantoni M. e Baldi M. (2013), *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Roma, Donzelli.
- Martines T., Ruggeri A. e Salazar C. (2005, 7^a edizione), *Lineamenti di diritto regionale*, Torino, Giappichelli.
- Martino P. (2009), *Seconde Camere e rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino.
- Mazzola G. (2015), *Prime note sul ruolo delle Regioni nella riforma costituzionale*, in *amministrazioneincammino.it*.
- Mobilio G. (2015), *La disciplina sull'“area vasta” nella riforma della Costituzione: tra continuità nel segno della giurisprudenza costituzionale ed incertezze del legislatore*, in *gruppodipisa.it*.
- Muñoz Machado S. (2014), *Cataluña y las demás Españas*, Barcellona, Crítica.
- Nicotra I.A. (2016), *Le riforme costituzionali all'ultimo miglio*, in *Diritti regionali*, fasc. II, pp. 158-169.
- Olivetti M. (2012), *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *amministrazioneincammino.it*.

Olivetti M. (2014), *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, in *amministrazioneincammino.it*.

Onida V. (2011), *Ragioni e speranze nell'attuazione del regionalismo italiano*, in *Quaderni regionali*, n. 3, pp. 957-967.

Onida V. (2014), *Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali del Senato*, 27 maggio.

Pajno A. (2006), *Il cantiere delle riforme: la Carta delle autonomie locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, pp. 67-78.

Pajno S. (2014a), *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale in itinere*, in *Rivista AIC*, n. 3.

Pajno S. (2014b), *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *federalismi.it*, n. 4.

Palermo F. (1997), *Germania e Austria: modelli federali e bicamerali a confronto. Due ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde Camere*, Trento, Università degli Studi di Trento.

Palermo F. (2003, 2^a edizione), *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, pp. 55-62.

Panzeri L. (2011), *L'elezione dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica*, in *le Regioni*, n. 4, pp. 683-701.

Pappiano D. (2016), *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei diritti al tempo della crisi*, in *federalismi.it*, n. 2.

Parisi S. (2015), *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento»?* , in *le Regioni*, n. 1, pp. 187-202.

Parodi G. (2012), *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Milano, Giuffrè.

Parodi G. (2014), *La Germania e l'Austria*, in P. Carrozza, A. Di Giovine e G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, pp. 149-195.

Pezzini B. (1990), *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, Giuffrè.

Pezzini B. (2016), *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle*

istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione», in *Diritti regionali*, fasc. II, pp. 250-263.

Regonini G. (2012), *Parlamenti analitici*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, pp. 33-87.

Rivosecchi G. (2014), *Introduzione al tema: Riparto legislativo tra Stato e Regione: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, in *gruppodipisa.it*.

Rivosecchi G. (2016), *Sussidiarietà e interesse nazionale nella redistribuzione delle funzioni amministrative*, in *Diritti regionali*, fasc. II, pp. 317-350.

Rolla R. (2011), *L'evoluzione del principio unitario dall'unificazione alla Repubblica*, in *Quaderni regionali*, n. 3, pp. 913-933.

Romboli R. (2015), *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, n. 3.

Rossi E. (2015), *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *le Regioni*, n. 1, pp. 203-42.

Ruggeri A. (2013), *L'autonomia regionale in bilico tra innovazione e restaurazione (note minime a prima lettura della relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali)*, in *le Regioni*, n. 4, pp. 727-736.

Ruggeri A. (2015), *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. XVIII. Studi dell'anno 2014*, Torino, Giappichelli.

Ruggeri A. (2016), *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, ovvero se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l'autonomia regionale*, in *Diritti regionali*, fasc. II, pp. 106-137.

Ruggiu I. (2006), *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene.

Ruggiu I. (2015), *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *costituzionalismo.it*, fasc. 3.

Russell M. (2000), *Reforming the House of Lords. Lessons from Overseas*, Oxford, Oxford University Press.

Saitta A. (2016), *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione»*, in *Diritti regionali*, fasc. II, pp. 242-250.

Salerno G. (2015), *Audizione su federalismo fiscale e autonomia regionale differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo Fiscale, 29 ottobre.

Salvago M. (2015), *Le clausole di "co-legislazione" nel disegno di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche spunto di riflessione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Salvemini G. (1955), *Scritti sulla questione meridionale. 1896-1955*, Torino, Einaudi.

Scarciglia R. (2005), *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, Cedam.

Senato della Repubblica. Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni del Senato (2014), *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva*, XVII legislatura, 12 novembre.

Senato della Repubblica. Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni del Senato (2015), *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva*, XVII legislatura, 10 settembre.

Sergres G. (2015), *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3.

Soricelli G. (2010), *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *le Regioni*, n. 6, pp. 1029-1056.

Sterpa A. (2015), *Il pendolo del "federalismo all'italiana" e la proposta di riforma costituzionale del Governo Renzi*, in *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, n. 22, pp. 11-63.

Sturzo L. (2005, 2ª edizione), *Politica di questi anni. Consensi e critiche (1946-1948)*, Roma, Edizioni di storia e letteratura.

Tarli Barbieri G. (2015), *Audizione presso la Commissione I Affari costituzionali del Senato*, 25 luglio.

Tega, Diletta (2015), *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Terraciano G. (2015), *La revisione del titolo V della Costituzione: nuovi equilibri tra livelli di governo e il coordinamento della finanza pubblica*, in *federalismi.it*, n. 10.

Terranova C. (2009) *The Constitutional Life of Legislative Instructions in America*, in *New York University Law Review*, vol. 84, pp. 1331-1374.

- Toniatti R. (2015), *Audizione presso la Commissione I Affari costituzionali del Senato*, 28 luglio.
- Torres del Moral A. (2003-2004), *Veintecinco años de Senado*, in *Revista de Derecho Político*, nn. 58-59, pp. 481-499.
- Trivelli L. (1975), *Le bicamérisme: Institutions comparées: Etude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil National ed le Conseil des Etats*, Losanna, Payout.
- Troilo S. e Gorlani M. (2008), *Il nuovo statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Milano, Giuffrè.
- Tsibellis G. (2002), *Veto Players: How Political Institutions Works*, Princeton, Princeton University Press.
- Vandelli L. (2015), *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *le Regioni*, n. 1, pp. 283-298.
- Verde G. e Salvago M. (2016), *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni nel d.l. n. 174 del 2012*, in *federalismi.it*, n. 1.
- Viceconte N. (2013), *La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, pp. 29-55.
- Viceconte N. (2014), *Statutes and the Regional Forms of Government*, in S. Mangiameli (ed.), *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes. Investigating Italy's Form of State*, Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, Springer, pp. 137-170.
- Villone M. (2015), *Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali della Camera*, 29 ottobre.
- Violini L. (1989), *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, Giuffrè.
- Violini L. (2014a), *La riforma e il nuovo Senato*, in *Gli snodi della riforma costituzionale su Senato, Titolo V e assetto degli Enti locali – Atti del convegno tenutosi a Milano il 29 novembre 2014*, Milano, Consiglio regionale della Lombardia, pp. 15-21.
- Violini L. (2014b), *Le prospettive di riforma del bicameralismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1.
- Violini L. e Camerlengo Q. (2014), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, Giappichelli.
- Volpi M. (2015), *Audizione presso la Commissione I Affari Costituzionali della Camera*, 28 ottobre.

Zanon N. (1992), *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 4267-4273.

ALLEGATO 1

INDAGINE QUALITATIVA – PERSONE INTERVISTATE

Cognome nome	Profilo	Data intervista
Bin Roberto	Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Ferrara	21 dicembre 2015
Brambilla Enrico	Membro del Consiglio regionale della Lombardia e Presidente del Gruppo consiliare Partito Democratico	1 febbraio 2016
Buffagni Stefano	Membro del Consiglio regionale della Lombardia e Portavoce del Gruppo consiliare Movimento 5 Stelle	14 gennaio 2016
Capelli Angelo	Membro del Consiglio regionale della Lombardia e Presidente del Gruppo consiliare Nuovo Centrodestra	16 marzo 2016
Castellano Lucia	Membro del Consiglio regionale della Lombardia e Presidente del Gruppo consiliare Con Ambrosoli Presidente - Patto civico	9 febbraio 2016
Cattaneo Raffaele	Presidente del Consiglio regionale della Lombardia	24 febbraio 2016
Colozzi Romano	Segretario generale del Consiglio regionale della Lombardia	4 febbraio 2016
Dainotti Luca	Dirigente dell'Unità Organizzativo Legislativo, riforme istituzionali ed enti territoriali della Giunta regionale della Lombardia	8 gennaio 2016
De Corato Riccardo	Membro del Consiglio regionale della Lombardia e Presidente del Gruppo consiliare Fratelli d'Italia - Centrodestra nazionale	4 febbraio 2016
Fatuzzo Elisabetta	Membro del Consiglio regionale della Lombardia e Presidente del Gruppo consiliare Partito Pensionati - Pensionati Lombardia	11 gennaio 2016
Ferrari Giuseppe Franco	Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università Bocconi di Milano	23 gennaio 2016
Galli Stefano Bruno	Membro del Consiglio regionale della Lombardia e Presidente del Gruppo consiliare Maroni Presidente	15 gennaio 2016
Gasparini Enrico	Vicesegretario generale del Consiglio regionale della Lombardia	4 febbraio 2016
Malvezzi Carlo	Membro del Consiglio regionale della Lombardia a Presidente della I Commissione Affari Istituzionali	26 gennaio 2016
Mangiameli Stelio	Direttore dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini"	17 dicembre 2015
Romeo Massimiliano	membro del Consiglio regionale della Lombardia e Presidente del Gruppo consiliare Lega Lombarda - Lega Nord - Padania	18 gennaio 2016
Ruggeri Antonio	Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università di degli Studi di Messina	16 gennaio 2016

ALLEGATO 2

INDAGINE QUALITATIVA – TRACCIA DELLE INTERVISTE

A) STATO DELLE REGIONI ITALIANE OGGI

- Giudizio sullo stato attuale delle Regioni
- Differenze tra Regioni
- “Vitalità” del regionalismo
- Ruolo ed efficacia dei Consigli regionali

B) VALUTAZIONE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V

- Aspetti positivi della riforma
- Criticità della riforma
- Congruenza dello stato attuale dei rapporti tra lo Stato e le Regioni rispetto agli obiettivi della riforma
- Necessità di una “riforma della riforma”

C) LA RIFORMA *IN ITINERE*

- Il nuovo Senato
 - Chi e cosa rappresenta
 - Rapporto Regione – Senatori – territori
 - Competenze
 - Nel procedimento legislativo
 - Nel procedimento di formazione ed attuazione degli atti UE
 - Nella valutazione delle politiche pubbliche
- Il nuovo riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni
- L’autonomia differenziata: nuove opportunità per le Regioni
- Analogie o differenze con le esperienze di altri ordinamenti (Germania, Spagna, Francia, etc.)
- Efficacia dell’intervento delle Regioni nel corso dell’*iter* di riforma
- Giudizio complessivo

D) IL REFERENDUM LOMBARDO

- Giudizio sulla sua utilità e opportunità
- Possibili effetti

E) LE PROSPETTIVE FUTURE

- Previsioni sull’efficacia futura della riforma
- Tempi necessari per poterne apprezzare gli effetti

- Immagine delle Regioni nel futuro
 - Quale tipologia di Regione
 - Allargamento della forbice rispetto alle Regioni a statuto speciale
- Effetti della riforma sul ruolo e l'attività dei Consigli regionali
 - Potenziamento o depotenziamento
 - Rapporti con la Giunta