



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

PROSPETTIVE DEL REGIONALISMO ITALIANO ALLA LUCE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE

Policy Paper

Piano delle ricerche 2015 - 2016

PROSPETTIVE DEL REGIONALISMO ITALIANO ALLA LUCE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE

AGOSTO 2016

Ricerca promossa
dall'Ufficio di
Presidenza
del Consiglio regionale
della Lombardia
nell'ambito del Piano
ricerche 2015-2016

Policy paper "Prospettive del regionalismo italiano alla luce
della riforma costituzionale" (Cod. Éupolis Lombardia
IST16002)

Consiglio regionale
della Lombardia
Uff. Analisi Leggi e
Politiche Regionali

Dirigente referente: Elvira Carola

Éupolis Lombardia
Istituto superiore per la
ricerca, la statistica e la
formazione

Dirigente referente: Filippo Bongiovanni
Project leader: Sabrina Bandera

Gruppo di ricerca:
Sabrina Bandera e Elena di Carpegna Brivio, borsista, Éupolis
Lombardia; Paolo Bonetti, Federico Furlan e Paolo Zicchittu,
Università degli Studi di Milano-Bicocca – Dipartimento di
Giurisprudenza

Pubblicazione non in vendita.
Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Indice

	ABSTRACT	5
	EXECUTIVE SUMMARY	6
	INTRODUZIONE	10
	PRIMA PARTE	
	NUOVO SENATO E TERRITORIALIZZAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA	12
	1. NUOVO SENATO E TERRITORIALIZZAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA: LE QUESTIONI APERTE	13
	1.1 L'INQUADRAMENTO DEL SENATO NEL DISEGNO COMPLESSIVO DELLA RIFORMA	14
	1.2 I CRITERI DI NOMINA DEI "NUOVI" SENATORI: LA LEGISLAZIONE ELETTORALE PER IL SENATO	
19	1.3 RAPPRESENTANZA DELLE ISTITUZIONI TERRITORIALI E DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO	24
	2. PRIME PROPOSTE SU PROSPETTIVE E SPAZI DI INTERVENTO PER IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA	28
	2.1 IL RUOLO FONDAMENTALE DELLE NORME DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA	28
	2.2 IL POSSIBILE CIRCUITO VIRTUOSO TRA SENATO E CONSIGLI REGIONALI	29
	2.3 LE FUNZIONI DEL NUOVO SENATO E IL SISTEMA DELLE CONFERENZE	31
	2.4 I RAPPORTI TRA SENATORI-CONSIGLIERI E CONSIGLIO REGIONALE	36
	2.5 UN POSSIBILE RUOLO DEI CONSIGLI REGIONALI NEI NUOVI REFERENDUM POPOLARI PROPOSITIVI	37
	2.6 L'ATTUAZIONE REGIONALE DELLA RIFORMA DEL SENATO IN SINTESI	38
	SECONDA PARTE	
	RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI	41
	3. L'IMPATTO DELLA RIFORMA SULLA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE	42
	3.1 L'ABOLIZIONE DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA CONCORRENTE	43
	3.2 LA NUOVA POTESTÀ ESCLUSIVA STATALE	44
	3.3 LE CLAUSOLE DI CO-LEGISLAZIONE	44
	3.4 LA NUOVA POTESTÀ REGIONALE	49
	3.5 IL PERMANERE DELLA CLAUSOLA DI RESIDUALITÀ	49
	3.6 LA CLAUSOLA DI SUPREMAZIA	50
	3.7 IN SINTESI	50
	4. PRIME PROPOSTE SU PROSPETTIVE E SPAZI DI INTERVENTO PER IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA	52
	5. L'APPLICAZIONE REGIONALE DELLA RIFORMA: ESEMPLIFICAZIONI	55
	5.1 TURISMO	55
	5.2 GOVERNO DEL TERRITORIO	59

5.3 SERVIZI SOCIALI	62
TERZA PARTE	
REGIONALISMO DIFFERENZIATO	68
6. IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO NELLA STORIA COSTITUZIONALE ITALIANA: LA MANCATA ATTUAZIONE DELL'ART. 116 COMMA TERZO DELLA COSTITUZIONE	69
7. LA NUOVA FORMULAZIONE DELL'ART. 116 COMMA TERZO DELLA COSTITUZIONE	72
7.1 CATALOGO DELLE MATERIE	73
7.2 INIZIATIVA DELLA PROCEDURA	74
7.3 CONDIZIONI DI FATTO: ART. 119 COST. ED EQUILIBRIO DI BILANCIO	74
7.4 NUOVO QUORUM APPROVATIVO	75
8. LA POSSIBILE DECLINAZIONE DELLE CONDIZIONI POSTE PER POTER CHIEDERE FORME PIÙ AMPIE DI AUTONOMIA	76
8.1 IL PARERE DEGLI ENTI LOCALI	76
8.2 IL RISPETTO DEI PRINCIPI DI CUI ALL'ART. 119 COST.	78
8.3 L'EQUILIBRIO TRA ENTRATE E SPESE DEL BILANCIO REGIONALE	79
8.4 L'INTESA E IL SUO CONTENUTO "NECESSARIO"	79
8.5 LA LEGGE DI APPROVAZIONE	80
9. PRIME PROPOSTE SU PROSPETTIVE E SPAZI DI INTERVENTO PER IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA	83
9.1 UNA LEGGE REGIONALE SUL PROCEDIMENTO	83
9.2 MATERIE NELLE QUALI ATTIVARE LA PROCEDURA DI DIFFERENZIAZIONE	84
CONSIDERAZIONI DI SINTESI	87
BIBLIOGRAFIA	89

ABSTRACT

Il policy paper presenta una prima analisi delle possibili prospettive dell'attuazione, con particolare riferimento al Consiglio regionale della Lombardia, della legge costituzionale "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", su cui, entro il 2016, dovrà svolgersi il referendum costituzionale.

La prima parte del paper è dedicata all'analisi del "nuovo" Senato e della territorializzazione della rappresentanza e propone alcune indicazioni utili alla definizione delle possibili relazioni e modalità di raccordo tra Senato e Consigli regionali.

La seconda parte analizza il nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni e individua alcune prospettive di scenario sugli equilibri legislativi che potrebbero instaurarsi per effetto della riforma, proponendo specifici approfondimenti sulle materie turismo, governo del territorio e servizi sociali.

La terza parte, infine, illustra le prospettive di futura applicazione del regionalismo differenziato. La riforma costituzionale è intervenuta modificando i soggetti, le materie, il procedimento e i requisiti per poter riconoscere in capo alle Regioni ulteriori e particolari forme di autonomia. Il paper propone alcune indicazioni di policy al riguardo.

EXECUTIVE SUMMARY

Il policy paper “Prospettive del regionalismo italiano alla luce della riforma costituzionale”, realizzato da Éupolis Lombardia su incarico del Consiglio regionale della Lombardia nell’ambito del Piano delle ricerche 2016, presenta una prima analisi delle possibili prospettive dell’attuazione della legge costituzionale in itinere su “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”, sulla quale entro il 2016 dovrà svolgersi il referendum costituzionale, a partire da tre principali ambiti di indagine:

- nuovo Senato e territorializzazione della rappresentanza;
- nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni;
- regionalismo differenziato

A ciascuno di questi ambiti corrisponde una *parte* del policy paper che analizza i principali problemi giuridici posti dalla riforma, individua i possibili spazi di intervento per il Consiglio regionale e prospetta alcune azioni che il Consiglio regionale della Lombardia potrebbe intraprendere qualora la riforma dovesse entrare in vigore.

Il paper è stato sviluppato con metodologie di analisi prettamente giuridiche, basate sull’interpretazione dei testi normativi e sull’elaborazione dottrinale, sviluppata anche in base agli orientamenti giurisprudenziali in materia, delle questioni di ordine costituzionale poste dalla riforma.

Prima parte – Nuovo Senato e territorializzazione della rappresentanza

Il nuovo testo dell’art. 55, comma quinto, Cost. stabilisce che il Senato «rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica». Quest’enunciazione sembrerebbe rinviare a una rappresentanza di carattere propriamente territoriale; composizione e funzioni del Senato, però, contengono elementi che richiamano una caratterizzazione di tipo più strettamente politico.

Anche per i senatori viene, infatti, confermato il divieto di mandato imperativo, mentre le funzioni della nuova seconda Camera sono solo parzialmente legate agli interessi territoriali, dal momento che ricomprendono un generale potere di intervento nel procedimento legislativo, la valutazione delle politiche pubbliche, la partecipazione alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea.

Per quanto riguarda la **composizione del Senato** la legge costituzionale prevede che i Consigli regionali debbano eleggere tra i loro componenti e tra i sindaci dei Comuni del territorio regionale i futuri senatori. Mentre i sindaci-senatori sono uno per Regione, il numero dei consiglieri-senatori varia in ragione della popolazione regionale: a Regione Lombardia

dovrebbe spettare il maggior numero di consiglieri-senatori, anche se non vi è un'assoluta certezza sul numero preciso (potrebbero essere 13 o 10 a seconda del metodo scelto per la ripartizione dei seggi).

Quanto alle **modalità di elezione**, la legge costituzionale si limita a prescrivere l'impiego del «metodo proporzionale» senza specificare le procedure che i Consigli regionali devono seguire per l'individuazione dei nuovi senatori. Le uniche disposizioni che forniscono un orientamento sono le norme transitorie che, in sede di prima applicazione, delineano piuttosto chiaramente un'elezione di secondo grado da effettuarsi impiegando una formula proporzionale pura con liste bloccate, che distribuisce i seggi tra i vari concorrenti sulla base del metodo dei resti più alti.

Per effetto dell'applicazione di queste norme, dovrebbero essere rappresentate in Senato tutte le forze consiliari e le liste attraverso cui vengono eletti i nuovi senatori dovrebbero essere sufficientemente lunghe da consentire il subentro di nuovi senatori necessario per garantire la continuità dell'organo prevista dalla riforma.

A fronte del dettato della legge costituzionale, il policy paper formula alcune **proposte sugli spazi di intervento del Consiglio regionale della Lombardia** per favorire, in particolare, la formazione di una rete dei Consigli regionali che affianchi l'operato del Senato e contemporaneamente ne garantisca la funzionalità.

La quantità e qualità delle funzioni rimesse al Senato richiede la presenza di strutture di supporto idonee a seguire ogni fase dell'attività parlamentare e i Consigli regionali appaiono essere gli organi che meglio possono offrire le competenze necessarie a raccordare l'attività della nuova seconda Camera con la realtà dei territori.

Viene ad esempio proposto di avviare un circuito di consultazione permanente tra i Consigli regionali e il Senato attraverso il coordinamento delle sedute dei due organi, di introdurre una struttura di supporto che affianchi l'attività dei consiglieri-senatori e di approvare, da parte del Consiglio, mozioni di indirizzo su attività di interesse regionale rivolte ai consiglieri-senatori.

Seconda parte – Riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni

La riforma propone una nuova ripartizione delle competenze attribuendo le materie che sinora sono state di competenza concorrente tra Stato e Regioni vengono prevalentemente attribuite in via esclusiva allo Stato.

Le materie di competenza regionale sono specificamente enumerate, anche se permane la competenza di carattere residuale, che ricomprende tutte le materie non espressamente riservate alla competenza esclusiva dello Stato.

Viene inoltre prevista una clausola di supremazia che consente allo Stato di intervenire nelle materie di competenza regionale qualora lo richiedano «la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale».

Il paper formula i **possibili scenari per la potestà legislativa regionale** conseguente al nuovo riparto. Le analisi svolte inducono a ritenere che la riforma, se approvata, non produrrà gli effetti paralizzanti della legislazione regionale paventati da alcuni studiosi; essa avrà, però, un effetto riduttivo da un punto di vista qualitativo sulle attuali competenze legislative dei Consigli regionali in talune materie, in particolare quelle attualmente nel catalogo delle materie concorrenti.

Ampio spazio è dedicato, poi, all'analisi delle cd. **clausole di co-legislazione**, rispetto alle quali si è condivisa l'interpretazione prevalente tra gli studiosi che ritiene possibile un intervento regionale anche in assenza di leggi statali che stabiliscano le «disposizioni generali e comuni», soprattutto laddove l'art. 117 Cost. affida delle sub-materie alla responsabilità regionale.

Si sottolinea la necessità che il Senato si adoperi per assicurare il concreto rispetto della sfera di autonomia regionale mantenendo l'azione statale nei limiti dell'effettiva tutela delle esigenze unitarie e degli interessi nazionali.

Il paper presenta alcuni approfondimenti esemplificativi sul possibile impatto della riforma nei settori del **turismo, governo del territorio e servizi sociali**, materie in cui, allo stato attuale, le Regioni esercitano significativi poteri normativi.

In riferimento al *turismo*, l'entrata in vigore della riforma dovrebbe consentire al legislatore regionale di continuare a disciplinare quasi integralmente la promozione e informazione turistica, mentre lo Stato dovrebbe poter dettare criteri uniformi per quanto riguarda le strutture ricettive, le agenzie di viaggio e turismo e le professioni turistiche. In capo al legislatore regionale dovrebbe essere riconosciuta anche la possibilità di disporre misure a sostegno delle imprese turistiche.

La materia *governo del territorio* viene affrontata dalla riforma distinguendo una competenza statale sulle «disposizioni generali e comuni sul governo del territorio» e una competenza regionale «sulla pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno».

Le Regioni dovrebbero poter continuare a disciplinare: il procedimento di formazione e approvazione dei piani territoriali, i controlli sugli strumenti di pianificazione, le modalità di partecipazione dei privati alla redazione dei piani, la disciplina della pianificazione strategica di area vasta e gli strumenti di urbanistica contrattata.

Per quanto riguarda i *servizi sociali*, la riforma attribuisce alle Regioni la competenza in materia di «organizzazione sociale e sanitaria», circostanza che dovrebbe consentire a ogni Regione di sviluppare il proprio modello di promozione, pianificazione e organizzazione dei servizi sociali, ferma restando l'esigenza di rispettare le leggi statali che prescrivono i livelli essenziali delle prestazioni sociali e quelle che disciplinano il finanziamento necessario alla realizzazione dei servizi prescritti dalla legge statale.

Ogni Regione dovrebbe poter ampliare l'offerta dei servizi anche oltre i livelli essenziali stabiliti con legge statale e prevedere ulteriori politiche sociali rispetto a quelle stabilite con legge dello Stato.

Terza parte – Regionalismo differenziato

Il paper analizza le novità della nuova formulazione dell'art. 116 Cost., comma terzo, relative ai soggetti, alle materie, al procedimento e ai requisiti per poter riconoscere in capo alle Regioni ulteriori e particolari forme di autonomia, tra i quali svolge un ruolo particolarmente significativo il requisito dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio regionale.

La disciplina costituzionale lascia aperti molti interrogativi, dal momento che non specifica i passaggi procedurali da seguire, né come debbano essere considerati i nuovi requisiti prescritti.

Tra i **possibili interventi che potrebbero agevolare l'applicazione del regionalismo differenziato in Lombardia**, il paper avanza l'idea di approvare una legge regionale che provveda a regolare la procedura di differenziazione sul versante regionale soprattutto con riguardo agli aspetti dell'iniziativa, del coinvolgimento delle Commissioni consiliari, del contenuto della delibera consiliare conclusiva del procedimento, delle modalità di coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali e di attivazione della Giunta regionale per giungere all'intesa.

Viene, infine, proposta un'analisi delle principali **materie di applicazione del regionalismo differenziato** suscettibili di interesse da parte di Regione Lombardia, tra cui figurano alcune materie attualmente residuali che, qualora la riforma venisse approvata, diventerebbero di competenza esclusiva statale: turismo, istruzione e formazione professionale e politiche sociali.

Le **considerazioni di sintesi** proposte nel policy paper evidenziano come una riforma costituzionale di così ampio respiro, quale quella in itinere, se approvata, necessiti di un periodo di assestamento, più o meno lungo, e di una integrazione attraverso significativi interventi sia legislativi primari (a partire dalla legge elettorale per il Senato) sia di altre fonti (come i regolamenti parlamentari).

INTRODUZIONE

Il policy paper *Prospettive del regionalismo italiano alla luce della riforma costituzionale*, realizzato da Éupolis Lombardia su incarico del Consiglio regionale della Lombardia nell'ambito del Piano delle ricerche 2016, presenta una prima analisi delle possibili prospettive dell'attuazione in Lombardia della riforma costituzionale in itinere.

Della legge di revisione costituzionale, “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”, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2016 e da sottoporre a referendum confermativo, sono state approfondite in particolare le seguenti dimensioni di analisi:

- nuovo Senato e territorializzazione della rappresentanza;
- nuovo riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni;
- regionalismo differenziato.

Per ciascun tema il policy paper ha analizzato e identificato:

- le questioni principali relative all'impatto della riforma costituzionale sulle Regioni;
- i possibili scenari in ordine a tali questioni;
- le possibili proposte su prospettive e spazi di intervento per il Consiglio regionale della Lombardia

Nella *prima parte*, dedicata al nuovo Senato, il paper presenta alcune prime indicazioni che hanno in particolare l'obiettivo di prefigurare le possibili modalità di raccordo tra Senato e Consigli regionali, tenendo in considerazione che composizione e funzioni della seconda Camera non consentono, al momento, per come disciplinate dalla riforma, di identificare con precisione i meccanismi di funzionamento del nuovo Parlamento bicamerale.

La legislazione elettorale, le relazioni tra Senato e Conferenze e una riorganizzazione del Consiglio regionale basata sul collegamento con la funzione senatoriale sono tutti elementi che potrebbero attribuire al Consiglio regionale un ruolo di rilievo nel nuovo scenario parlamentare.

Nella *seconda parte*, dedicata al nuovo riparto di competenze legislative, il policy paper propone un'analisi dei nuovi equilibri legislativi a fronte dell'eliminazione della competenza concorrente e dell'introduzione della clausola di supremazia.

La riforma sembra delineare un riaccentramento delle competenze legislative che non sembra però precludere alle Regioni la possibilità di sviluppare il proprio ruolo in diverse materie. In questa direzione il paper propone anche un approfondimento sulle materie turismo, governo del territorio e servizi sociali.

La *terza parte* del rapporto illustra le prospettive di futura applicazione del regionalismo differenziato. La riforma costituzionale è intervenuta modificando i soggetti, le materie, il procedimento e i requisiti per poter riconoscere in capo alle Regioni ulteriori e particolari forme di autonomia. Il paper propone alcune indicazioni di policy al riguardo.

Prima parte

**NUOVO SENATO
E TERRITORIALIZZAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA**

1. NUOVO SENATO E TERRITORIALIZZAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA: LE QUESTIONI APERTE

Le incognite relative alla natura, alle logiche e ai meccanismi di funzionamento della seconda Camera sono numerose e per larga parte di difficile ricomposizione sul piano giuridico; ciò soprattutto in considerazione di una disciplina costituzionale assai scarna, dalla quale non sembra possibile desumere indicazioni univoche circa il concreto svolgimento delle competenze affidate al “nuovo” Senato.

In effetti, la formulazione anodina del disposto costituzionale offre una pluralità di soluzioni che, a seconda della lettura fornita, potrebbero incidere in misura ragguardevole sul ruolo complessivamente giocato dal Senato nel riformato assetto istituzionale.

Le aporie più vistose concernono tanto la funzione della Camera Alta, cui viene formalmente assegnato il compito di rappresentare le istituzioni territoriali, a fronte, però, di una composizione realizzata con meccanismi di natura politica, quanto la necessità di armonizzare il divieto di mandato imperativo con la nuova funzione di rappresentanza delle istituzioni locali. A queste problematiche di fondo si associano il metodo di elezione dei senatori e le procedure previste per il rinnovo dell’organo unitamente alla necessità di definire le loro concrete modalità di voto, con la possibilità di prefigurare, eventualmente, anche strumenti unitari di partecipazione, che convoglino e formalizzino le istanze dei vari territori.

Da questo punto di vista, nel dibattito relativo alla strutturazione del futuro Senato in dottrina sono stati individuati tre diversi cleavage che, a seguito della riforma costituzionale potrebbero influenzare le soluzioni organizzative dell’intero Parlamento (Lupo, 2016a). Il “nuovo” Senato, infatti, potrebbe:

- strutturarsi secondo logiche politiche, ovverosia in senso partitico o di schieramento ideologico nell’accezione più classica del termine (Fusaro, 2015);
- favorire lo sviluppo della propria dimensione territoriale, in un’ottica che valorizzi la cooperazione interna tra le singole delegazioni regionali (Tarchi, 2014);
- essere impostato in chiave “istituzionale”, volta cioè ad armonizzare tra loro le istanze tradizionalmente contrapposte di cui si farebbero portatori i consiglieri regionali, da una parte, e i sindaci, dall’altra (Rossi, 2016).

Secondo l’impianto proposto nella revisione costituzionale, e dalle correlative norme transitorie, le future attribuzioni del Senato dovrebbero quindi oscillare verosimilmente tra i compiti tipici di una Camera delle autonomie e quelli più tradizionali, riconducibili a una classica assemblea politica. Tuttavia, queste variabili fondamentali, legate alla dimensione organizzativa e funzionale dell’organo potranno essere chiarite soltanto alla luce di alcune scelte di completamento del disegno riformatore, rispetto alle quali assumeranno un ruolo decisivo la corrispondente legge elettorale e il nuovo regolamento dell’Assemblea. Spetterà dunque alla

successiva fase di attuazione – statale, ma soprattutto regionale – sciogliere le diverse alternative ermeneutiche.

Pur dinanzi a tali e tante incertezze, in grado senza dubbio di condizionare il funzionamento stesso del Senato, il testo approvato dal Parlamento sembra comunque individuare alcuni tratti salienti della “nuova” Camera Alta, a partire dai quali sembra possibile sviluppare con una certa coerenza il progetto riformatore, delineando le potenziali matrici del futuro Senato.

1.1 L’inquadramento del Senato nel disegno complessivo della riforma

Per quanto concerne la strutturazione del futuro Senato, occorre anzitutto considerare un dato solo apparentemente descrittivo, dal quale discendono implicazioni sul piano dell’organizzazione interna: oltre ai senatori di diritto e a vita, che permangono anche nel nuovo sistema, il numero dei senatori è stato ridotto a meno di un terzo rispetto ai componenti attuali (da 315 a 95 membri) (Manzella 2015).

Una simile diminuzione dovrebbe rendere praticamente inapplicabili tutta una serie di norme regolamentari relative alla costituzione dei gruppi, alla composizione delle commissioni e, più in generale, alla programmazione dei lavori. Non si comprende infatti come sia possibile coniugare utilmente la ridotta consistenza numerica della seconda Camera con la necessaria presenza al suo interno di specifiche articolazioni funzionali ¹.

Più precisamente, se la procedura di esame di una parte dei disegni di legge resta invariata, tale scelta impone di riconfermare anche nel “nuovo” Senato le diverse commissioni parlamentari, ma questa soluzione, per poter pienamente operare, postula altresì una ridefinizione del sistema attuale, che, in astratto, potrebbe anche concentrare tutte le proprie attività in un unico collegio ristretto. Lupo (2016b) ipotizza, ad esempio, che i poteri del Senato nel procedimento legislativo siano di regola esercitati da un’unica commissione permanente, composta da 21 membri, uno per ciascuna Regione.

Pertanto, quale che sia il concreto numero delle commissioni, non sarebbero comunque applicabili al Senato gli attuali riferimenti costituzionali in tema di organizzazione interna delle Camere, né il richiamo operato dagli articoli 72 e 82 della Costituzione vigente a una composizione proporzionale delle commissioni rispetto alla consistenza dei gruppi parlamentari.

Il grado di incertezza sul punto è poi ulteriormente aumentato dal riferimento alla sola Camera di alcuni principi relativi all’esercizio dell’autonomia regolamentare *ex art. 64 Cost.* (D’Atena, 2015).

¹ L’art. 72, primo comma, Cost. mantiene il necessario esame in commissione per tutte le leggi approvate secondo il procedimento paritario di cui all’art. 70, primo comma. Inoltre, il quarto comma dello stesso art. 72 conferma, anche in relazione al Senato, la possibilità di prevedere l’approvazione delle leggi in sede deliberante, ribadendo in quest’ottica meccanismi e proporzioni per la rimessione alla procedura ordinaria già presenti nel testo vigente.

A questo punto la tentazione potrebbe essere quella di strutturare le Commissioni sulla base di criteri di rappresentanza territoriale, in modo tale da prevedere, ad esempio, la partecipazione a ciascuna di esse di tutti gli esponenti degli enti locali, che inviano i propri rappresentanti in Senato. L'elevato numero di enti rappresentati (19 Regioni e 2 Province autonome), associato a una notevole asimmetria quantitativa delle rispettive delegazioni, costituisce però un altro elemento, che, sicuramente, non agevola l'individuazione di soluzioni innovative rispetto al funzionamento di una tradizionale assemblea parlamentare tra cui spicca la disciplina del cd. *statuto delle opposizioni*, a differenza della più generica "tutela delle minoranze parlamentari", attribuita ai regolamenti di entrambi i rami del Parlamento (Luciani, 2014b).

Una scelta consapevole tra le possibili soluzioni organizzatorie, legittimamente praticabili in astratto, impone, una corretta esegesi dell'art. 55, comma quinto, Cost. per il quale «il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali» e richiede al contempo un inquadramento sistematico del novellato art. 57, comma secondo, e dalla prima disposizione transitoria del DDL di riforma, il cui combinato disposto definisce in via transitoria il metodo di elezione dei Senatori, in attesa dei necessari adempimenti attuativi da parte della legislazione statale e regionale.

Le succitate disposizioni, infatti, non si limitano a prescrivere che il Senato rappresenti le istituzioni territoriali, ma attribuiscono al secondo ramo del Parlamento l'esercizio di una pluralità di funzioni para-legislative, che di per sé farebbero presagire alla creazione di organo dotato di un fascio di competenze non eminentemente politiche, congegnato per far risaltare le molteplici specificità delle autonomie territoriali (Ruggeri, 2014). Ciò nondimeno, a prescindere dalla qualificazione del Senato come Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, tentare di impostare qualsiasi discorso sul ruolo e sulla struttura della seconda Camera – e dunque sull'azione dei rappresentanti degli enti territoriali al suo interno – come se l'obiettivo della riforma costituzionale fosse quello di rafforzare il sistema delle autonomie non sembra conferente con l'intenzione del legislatore (Gianfrancesco, 2014a). Al contrario, quale che sia la valutazione complessiva sul testo approvato, gli scopi e il contesto che hanno indotto il Parlamento ad approvare la proposta di revisione predisposta dal Governo tende a circoscrivere il più possibile il ruolo degli enti territoriali, in generale, e delle Regioni, in particolare (Olivetti, 2002; Corpaci, 2004; Anzon, 2003; Bin, 2014; Groppi - Spigno - Vizioli, 2013; Ferrara, 2014).

La riforma in itinere si mostra, infatti, come una riforma pensata e realizzata al fine di razionalizzare, snellire e rafforzare il funzionamento dei procedimenti decisionali centrali e per semplificare nettamente il riparto di competenze tra i diversi livelli di governo: da un lato, limitando il numero degli attori istituzionali che contribuiscono alla definizione dell'indirizzo politico (Lupo, 2016a); dall'altro, complice anche la condizione di crisi economica, riaccentrando numerose competenze legislative, anche al di là di quanto la giurisprudenza della Corte costituzionale non avesse già tentato in precedenza (Benvenuti, 2012; Calzolaio, 2012; Groppi, 2005).

Nella riorganizzazione della Camera Alta sembra mancare un effettivo bilanciamento - si potrebbe dire un equilibrato trade-off - tra il significativo incremento delle materie di competenza statale e il ruolo del Senato nel procedimento legislativo (Cheli, 2014; Brunelli 2016): non soltanto numerose materie tornano allo Stato, ma queste stesse materie vengono riallocate nell'ambito di un procedimento in cui il potere del secondo ramo del Parlamento è tutto sommato limitato, in quanto preordinato innanzitutto a stimolare un'ulteriore riflessione da parte della Camera dei deputati (Gianfrancesco, 2015).

Peraltro, la possibilità riconosciuta in capo alla compagine senatoriale di incidere in chiave sistematica sui temi politicamente più sensibili, attraverso il richiamo di tutti i progetti di legge (e non solo di quelli relativi al funzionamento delle autonomie) già deliberati dalla Camera, in modo tale da sollecitarne una nuova deliberazione alla luce degli emendamenti proposti, mal si concilia con la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali prevista per il nuovo Senato (Bifulco, 2015; Romboli, 2015). Si tratta infatti di uno strumento di natura prettamente politica, suscettibile, secondo parte della dottrina, financo di compromettere la tenuta della maggioranza di governo, che potrebbe condurre a evoluzioni inaspettate dell'intero quadro partitico, derivanti proprio dalle scomposizioni e dai riposizionamenti delle forze in campo, nell'intervallo che intercorre a seguito della riapertura del procedimento (Grisolia, 2014).

Tutti elementi questi che farebbero ipotizzare un'evoluzione del futuro Senato in senso pienamente politico-partitico a discapito della rappresentatività degli enti territoriali. In altre parole, la composizione del "nuovo" Senato resterebbe perennemente in bilico tra l'esercizio di una funzione di rappresentanza deputata al collegamento tra i diversi enti costitutivi della Repubblica e la conferma di una Camera con compiti squisitamente politici, in grado di intervenire in chiave oppositiva rispetto ai provvedimenti del Governo, anche in conseguenza di una compagine in continuo e fisiologico mutamento (Bin, 2015b)².

A questo deve aggiungersi che, nell'economia complessiva del progetto di revisione costituzionale, la composizione e l'organizzazione interna del Senato ha costituito un aspetto cui il legislatore ha riconosciuto un rilievo tutto sommato secondario rispetto ad altre parti del testo, quali appunto il ripensamento del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni o il superamento del bicameralismo paritario, con l'estromissione del Senato dal circuito fiduciario e l'affermazione della prevalenza della Camera dei deputati nel procedimento legislativo ordinario.

Del resto, se ci si sofferma sulle norme relative alla composizione del "nuovo" Senato e sulle ipotesi circolate durante il dibattito parlamentare, è possibile cogliere come esse non siano state elaborate al fine di garantire un ponderato equilibrio tra le sue componenti interne, prefigurandone in qualche modo il rispettivo ruolo³. In effetti, gli snodi principali attorno ai

² Non deve infatti dimenticarsi che, ai sensi dell'art. 57, comma quinto, Cost. «la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti».

³ Prova ne sia che una variabile politicamente e strutturalmente fondamentale, come la possibilità di eleggere in Senato i Presidenti delle Giunte regionali, sia stata in definitiva rimandata alla successiva legge elettorale e all'intricato riparto di competenze tra quest'ultima e la residua competenza concorrente in materia di cause di ineleggibilità e incompatibilità. Così come appare poco razionale la scelta di

quali è stata modellata la composizione della Camera Alta sono stati il principio dell'elezione indiretta e l'eliminazione delle indennità per i suoi membri, entrambi connessi alla volontà di rimarcare una netta differenziazione, anche in termini qualitativi, rispetto alla rappresentanza offerta dalla Camera dei deputati (Guarnier, 2016).

Proprio la congiunzione tra questi due aspetti, tra loro non necessariamente connessi, sembra aver costituito il punto di partenza per ridefinire la composizione del Senato: un'Assemblea basata su un necessario cumulo di mandati rappresentativi o di governo presso le autonomie territoriali, che consentisse di conseguire due degli obiettivi annunciati apertamente sin dal titolo del disegno di legge governativo, ossia la riduzione del numero dei parlamentari e il contenimento dei costi (Catelani, 2015).

Che la nuova formazione del Senato sia in parte sganciata da esigenze di rappresentanza territoriale è poi confermato dal novellato art. 59 Cost. che riconferma la presenza in seno all'Assemblea dei senatori a vita e introduce anche l'enigmatica figura dei senatori di nomina presidenziale, designabili dal Capo dello Stato tra i «cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario», i quali «durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati». Componenti di questo tipo poco hanno a che vedere con la rappresentanza delle istituzioni territoriali, ma veicolano piuttosto una visione *lato sensu* politica, che rischia di attenuare ulteriormente quella che dovrebbe essere invece la funzione preminente della Camera Alta⁴ (Rivosecchi, 2016, secondo cui la presenza di questi senatori costituirebbe anche un ulteriore argomento a favore del voto libero, diretto, uguale, personale o “per teste” all'interno del futuro Senato).

Un'ultima categoria di vincoli relativi alla concreta funzionalità del “nuovo” Senato è legata alla necessità di garantire che l'organo sia in grado di adempiere efficacemente alle attribuzioni riconosciutegli dalla riforma costituzionale. In numerosi e significativi casi, infatti, i poteri della seconda Camera risulteranno sottoposti a tempistiche assai stringenti. Ci si riferisce, in particolare, ai tempi previsti per l'esercizio della funzione legislativa, per quei procedimenti in cui, alla luce del novellato art. 70 Cost., è assicurata, a vario titolo, la prevalenza della Camera dei deputati (Staiano, 2016).

In tutte queste fattispecie, l'intervento del Senato è stato diversamente disciplinato nel testo costituzionale, prevedendo tempi di intervento molto brevi, difficilmente compatibili con un organo fondato sul necessario cumulo di mandati. In questo contesto vi saranno realisticamente non pochi problemi nell'adempire alla doppia funzione, specie se una delle due attribuzioni sarà sottoposta ai rigidi vincoli temporali, stabiliti dal procedimento legislativo generale. Secondo la procedura ordinaria, infatti, dopo l'approvazione del progetto di legge alla Camera, il Senato potrà intervenire sul testo disponendo, previa richiesta di un terzo dei propri membri di

accostare a una rappresentanza dei consiglieri regionali rapportata alla popolazione un numero fisso per la rappresentanza dei sindaci, senza alcuna considerazione, né del numero di comuni all'interno della Regione, né della distribuzione degli abitanti.

⁴ Secondo Rivosecchi (2016) la presenza di questi senatori costituirebbe anche un ulteriore argomento a favore del voto libero, diretto, uguale, personale o “per teste” all'interno del futuro Senato.

esaminarlo entro dieci giorni. Una volta disposto l'esame, il Senato potrà quindi deliberare entro i successivi trenta giorni proposte di modifica, sulle quali spetterà poi alla Camera pronunciarsi in via definitiva (art. 70, comma terzo, Cost.). L'ulteriore procedimento relativo ai casi di applicazione della cd. clausola di supremazia, prevede che l'intervento del Senato sia disposto entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo da parte della Camera (art. 70, comma quarto, Cost.). Per l'approvazione della legge di bilancio, è previsto un termine di quindici giorni per la deliberazione di eventuali proposte di modifica da parte del Senato (art. 70, comma quinto, Cost.).

Alla luce di queste tempistiche così ristrette, la possibilità concreta che il Senato riesca a intervenire fattivamente, deve leggersi in necessaria correlazione con quanto disposto dall'ultimo comma dell'art. 70, ai sensi del quale gli uffici del Senato potranno attivarsi ben prima che la Camera giunga all'approvazione dei testi sottoposti al proprio esame, consentendo così ai senatori di svolgere attività conoscitive e di formulare osservazioni sugli atti e i documenti assegnati in prima istanza alla valutazione dei deputati (Tarli Barbieri, 2016).

La ridotta composizione dell'organo, il doppio mandato, i requisiti per la validità delle sedute e i tempi stretti per l'attivazione di alcune prerogative previste dal testo costituzionale portano a ritenere che si debbano predisporre strumenti tali da consentire, in qualche misura, l'esercizio del mandato parlamentare anche a distanza, sostituendo la presenza fisica nelle sedi del Senato con un'interazione telematica, almeno per quanto riguarda quelle deliberazioni preliminari che possono prescindere da un dibattito strutturato. L'obbligo di presenza di cui all'art. 64, ultimo comma, Cost. è infatti riferito alle sole sedute (dell'Assemblea e delle Commissioni), ma non si estende anche alle determinazioni che prescindono dal suo svolgimento formale.

Se così non fosse, al momento di intervenire, il Senato si troverebbe dinanzi a testi già approvati dalla Camera, sui quali non si è ancora proficuamente svolta alcuna attività conoscitiva ad opera dell'altro ramo del Parlamento. Al contrario, affinché possa produrre un qualche effetto sostanziale, la richiesta di esame da parte del Senato, di cui all'art. 70, comma terzo, Cost. dovrebbe intendersi come la sommatoria di una serie di richieste individuali da presentare mentre è ancora in corso il dibattito alla Camera (Sorrentino, 2016).

È altrettanto ovvio che a una modalità pratica di rapporto a distanza dovrà accompagnarsi anche una rigida e ampiamente preventivata interazione fisica, da conciliarsi con i termini temporali di attivazione dei poteri del Senato. Sembra quindi verosimile che la nuova Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali possa organizzarsi secondo tempistiche non dissimili da quelle del Consiglio dell'Unione europea (Conti, 2015). Da questo punto di vista, anche alla luce dei tempi previsti per la partecipazione alla funzione legislativa, sembra plausibile ipotizzare che il Senato si riunisca in sessioni di una settimana al mese, consentendo lo svolgimento tanto del mandato parlamentare quanto di quello territoriale e garantendo al

contempo la possibilità di intervenire su tutte le delibere della Camera sui cui si è inteso attivare l'esame di cui all'art. 70, comma terzo, Cost.⁵.

1.2 I criteri di nomina dei “nuovi” senatori: la legislazione elettorale per il Senato

Probabilmente, però, l'accelerazione maggiore nel senso di un'evoluzione prevalentemente politica del “nuovo” Senato è impressa dalle disposizioni che, in sede di prima applicazione, definiscono il sistema elettorale per la composizione dell'organo.

Con riferimento alla designazione dei senatori da parte dei Consigli regionali, è la stessa Costituzione a presentare una formulazione antinomica, in particolare laddove, all'art. 57, comma quinto, prescrive che la scelta dei futuri membri del Senato debba avvenire «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri» e che i seggi siano attribuiti «in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio secondo le modalità stabilite dalla legge». Nel contesto di una composizione rappresentativa delle istituzioni territoriali, la nomina dei futuri senatori sulla base delle preferenze integralmente politiche espresse dal corpo elettorale regionale durante le elezioni del Consiglio e dei sindaci dei rispettivi Comuni appare inconferente e difficilmente armonizzabile con le finalità espresse dal già citato art. 55 Cost. (D'Atena, 2016).

Lo stesso art. 57, al successivo comma sesto, stabilisce che «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 fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori». Il sintagma «con metodo proporzionale» introduce un criterio tendenzialmente politico per la formazione della rappresentanza territoriale in Senato, la cui applicazione dovrebbe dare spazio anche alle minoranze consiliari (Trucco, 2015).

A riprova di ciò, le norme transitorie delineano piuttosto chiaramente un'elezione di secondo grado da effettuarsi impiegando una formula proporzionale pura con liste bloccate, che distribuisce i seggi tra i vari concorrenti sulla base del metodo dei resti più alti. Secondo questo meccanismo «ogni consigliere regionale o provinciale potrà votare per una sola lista di candidati, formata dai consiglieri e dai sindaci dei rispettivi territori. Al fine dell'assegnazione dei seggi a ciascuna lista si divide il numero dei voti espressi per il numero dei seggi attribuiti e si ottiene il quoziente elettorale. Si divide poi per tale quoziente il numero dei voti espressi in favore di ciascuna lista di candidati. I seggi sono assegnati a ciascuna lista in numero pari ai quozienti interi ottenuti, secondo l'ordine di presentazione nella lista dei candidati medesimi, e i seggi residui sono assegnati alle liste che hanno conseguito i maggiori resti; a parità di resti, il

⁵ Nel caso di procedimenti decisionali specifici, soggetti a tempistiche più ristrette, come la sessione di bilancio, la conversione dei decreti-legge o l'attivazione della cd. clausola di supremazia, le procedure organizzative descritte andrebbero ovviamente opportunamente modulate.

seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi. Per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti. In caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere o di sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il consigliere o sindaco primo tra i non eletti della stessa lista» (art. 39, comma primo, delle Disposizioni transitorie).

Come si può agevolmente constatare, siamo al cospetto di una disciplina alquanto minuziosa, che intende rappresentare il più possibile in Senato tutti i gruppi consiliari, fotografandone fedelmente la consistenza, sebbene questo intento rischi poi di essere vanificato per quelle Regioni che eleggeranno soltanto due senatori (Gianfrancesco, 2014b). È vero che si tratta pur sempre di una norma cedevole, destinata a recedere di fronte all'approvazione della prescritta legislazione attuativa, eppure la prima elezione del nuovo Senato ed eventualmente anche le votazioni successive, in caso di protratta inerzia da parte del legislatore, si effettueranno sulla base di questo meccanismo. Sebbene, infatti, l'art. 39 della legge di revisione costituzionale disponga che la legge di cui all'art. 57, comma sesto, Cost. debba essere approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati e la correlativa legislazione regionale debba essere varata entro 90 giorni dall'entrata in vigore della disciplina statale, non è per nulla pacifico che il Parlamento nazionale – peraltro, seguendo una procedura bicamerale – pervenga in tempi rapidi a una definizione delle regole che dovranno presiedere all'elezione dei membri del Senato e alla loro sostituzione in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale; né tantomeno deve ritenersi scontato che le singole Regioni si attivino tempestivamente per varare la propria legislazione di competenza, che dovrebbe dettagliare i principi determinati dallo Stato.

Non deve inoltre tralasciarsi la possibilità che una norma transitoria così formulata possa esercitare un certo potere conformativo rispetto ai successivi adempimenti riservati al legislatore ordinario, statale e regionale. In altre parole, l'art. 39, comma primo, della legge di revisione costituzionale potrebbe fungere da unico parametro di riferimento per tutta la normazione a venire in tema di elezione e rinnovo del Senato, influenzando pesantemente le scelte dello Stato e delle Regioni, così da limitarne l'autonomia e da indirizzare verso un preciso ruolo politico l'assetto complessivo dell'organo.

Si segnalano, infine, alcune possibili disfunzioni che un sistema elettorale siffatto potrebbe produrre in via di prima applicazione. Se è vero che i seggi sono assegnati a ciascuna lista secondo l'ordine di presentazione dei candidati e che in caso di cessazione di un senatore dalla carica di Consigliere o di Sindaco, è proclamato eletto il Consigliere o il Sindaco primo tra i non eletti della stessa lista, occorrerà necessariamente che le liste di candidati siano sufficientemente lunghe da garantire un rinnovo continuo dell'organo, senza per questo provocare paralisi istituzionali dettate dall'esaurimento dei candidati disponibili in lista. Tuttavia, come la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di argomentare nell'ambito della sentenza n. 1/2014, le liste bloccate lunghe non sono compatibili con la Costituzione poiché «coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti», andando ad inficiare «una delle principali

espressioni della sovranità popolare» e contraddicendo «il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.» (Felicetti, 2016).

Nonostante siano state recepite dalla normativa transitoria, le liste bloccate lunghe non rappresentano che una delle possibili soluzioni per procedere all'elezione dei Senatori all'interno dei Consigli regionali. Anzi, tenendo conto delle indicazioni espresse dal giudice costituzionale e delle notazioni che si svilupperanno più ampiamente nel prosieguo, il sistema elettorale per la formazione del nuovo Senato resta aperto a una molteplicità di soluzioni, anche difformi o addirittura antitetici rispetto a quelle suggerite in via transitoria dal legislatore della riforma. Certo, considerazioni di opportunità legate al rinnovo dell'organo indurrebbero ad escludere la presenza di liste bloccate corte, astrattamente compatibili con i recenti pronunciamenti della Corte, ma poco funzionali in termini di continuità dell'organo, dal momento che costringerebbero i Consigli regionali a procedere a ricorrenti elezioni al proprio interno, ogni qualvolta i membri designati cessino dal proprio incarico. La soluzione più auspicabile in questo senso sarebbe quella di strutturare liste lunghe, con voto di preferenza, ma come si accennava poc'anzi nessuna alternativa può dirsi esclusa a priori.

Oltretutto, il testo costituzionale non delinea neppure modalità così rigide per l'attuazione dei meccanismi che dovranno assicurare la necessaria conformità tra l'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali e le scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi. La terminologia impiegata è infatti sufficientemente elastica da ammettere le implementazioni più disparate, fino anche a recuperare quasi pienamente il modello di elezione indiretta originariamente introdotto dal testo governativo (Faraguna - Piccirilli, 2016).

In effetti, la disposizione richiamata si riferisce a due momenti elettorali differenti e per questo teoricamente soggetti a discipline e competenze legislative diverse (Manzella, 2013). L'art. 57, comma sesto, Cost. menziona «le scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi», con questo riferendosi non già all'elezione dei senatori (di competenza esclusiva statale, da esercitarsi mediante una legge bicamerale, ai sensi dell'art. 70, comma primo), quanto piuttosto all'elezione dei Consigli regionali, i cui meccanismi ex art. 122, comma primo, rimangono di pertinenza regionale, seppur nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica (Barbera, 2013).

Per cercare di armonizzare l'attribuzione agli elettori di un potere di indicazione e l'elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali, si potrebbe:

- prevedere che, in occasione del rinnovo dei Consigli regionali, a ciascuna lista elettorale sia affiancato anche un listino all'interno del quale gli elettori potranno indicare i candidati tra i quali, in un secondo momento, i consiglieri regionali dovranno eleggere i senatori per la Regione. All'elettore sarebbero assegnati tre distinti voti (disgiunti): uno per il Presidente, uno per il Consiglio regionale e uno per il consigliere-senatore. I candidati senatori potrebbero essere disposti in ordine di preferenze ottenute e verrebbero successivamente eletti dal Consiglio regionale tenendo conto dei seggi

attribuiti a ogni lista sulla base del riparto proporzionale prima dell'attribuzione del premio di maggioranza;

- prevedere un voto di preferenza totalmente libero da parte degli elettori in occasione del rinnovo dei Consigli regionali, che contribuisca a creare una rosa di candidati, nell'ambito della quale saranno designati i futuri consiglieri-senatori. Tra i consiglieri eletti saranno formate delle liste con i candidati che avranno ottenuto il maggior numero di preferenze "senatoriali" (in numero superiore ai senatori spettanti alla Regione) all'interno delle quali il Consiglio regionale eleggerà i propri delegati in Senato.

Non sembra, peraltro, possibile definire compiutamente il sistema elettorale per il Senato senza intervenire contestualmente anche sulla disciplina di principio utile per inquadrare la correlativa legislazione regionale. La necessità di valorizzare le preferenze espresse dagli elettori passa per un'accurata definizione delle norme di principio di cui all'art. 122 Cost. a cui accostare successivamente l'ulteriore disciplina interna ai Consigli ex art. 57, comma sesto, Cost. finalizzata all'elezione dei senatori (Mastromarino, 2016). Nell'incertezza di quali saranno le scelte del legislatore in sede di definizione dei meccanismi elettorali del Senato risulta dunque difficile immaginare la configurazione concreta dell'organo. In particolare, non è chiaro come possa concretamente realizzarsi un'elezione ispirata al metodo proporzionale in relazione a Regioni e Province autonome che potranno eleggere due soli componenti.

Da un altro punto di vista, la lettura più immediata del novellato testo costituzionale suggerisce di strutturare il "nuovo" Senato a partire da alcuni punti fermi. Stante il numero di 95 membri elettivi, l'art. 57, terzo e quarto comma, prevede che nessuna Regione possa avere un numero di senatori inferiore a due, che ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne abbia due e che la ripartizione dei seggi tra le Regioni debba essere effettuata in proporzione alla loro popolazione. La ratio di fondo ruota pertanto attorno a tre elementi principali: in primo luogo, si individuano alcune articolazioni territoriali destinatarie di un numero fisso di senatori (le due Province autonome di Trento e Bolzano); secondariamente, si pone un numero minimo di senatori per gli altri enti; infine, si detta la proporzione con la popolazione come criterio generale per il riparto dei seggi (Bin, 2015b; Caretti, 2015b).

Alla luce del quadro appena richiamato, anche in continuità con il regime costituzionale vigente, sembrerebbe che il riparto dei seggi debba effettuarsi, dapprima scomputando dai 95 seggi elettivi i 4 seggi fissi, attribuiti alle Province autonome e procedendo poi al calcolo del quoziente per l'attribuzione degli 91 seggi rimanenti alle altre Regioni. Qualora, ex art. 57, comma terzo, una Regione non raggiungesse i due quozienti interi, le si attribuiranno ugualmente due seggi, a questo punto si ricalcherà un nuovo quoziente per l'attribuzione dei senatori alle Regioni che superano i due quozienti interi e sulla base di questo stesso elemento si distribuiranno gli ulteriori seggi, tenendo conto anche dei maggiori resti⁶.

⁶ Almeno a partire dall'assestamento della disciplina costituzionale e la conseguente fissazione di un numero minimo di senatori anche per il Molise, con l'approvazione delle leggi costituzionali 2 e 3 del

Questa elaborazione quantitativa diversifica notevolmente la consistenza numerica tra le varie delegazioni regionali in Senato, soprattutto in conseguenza della grande differenza tra le rispettive popolazioni. In via di sintesi, ben 8 Regioni (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise e Basilicata), oltre alle due Province autonome saranno destinatarie di due soli seggi, per di più, da intendersi uno per un consigliere regionale e l'altro per uno dei sindaci del territorio, mentre le Regioni più grandi e popolate potranno vantare un numero di senatori assai più cospicuo⁷.

Benché quella appena riportata sembri essere l'interpretazione più convincente, non può tuttavia escludersi anche un'altra ipotesi ermeneutica, che valorizzi diversamente la distribuzione dei seggi. Nello specifico, le disposizioni costituzionali potrebbero essere lette nel senso di attribuire a ciascuna Regione un numero minimo di due senatori, per poi ripartire gli ulteriori seggi sulla base della rispettiva popolazione, così da stabilire un rapporto del tutto nuovo tra le prescrizioni di cui all'art. 57, commi terzo e quarto, secondo cui «nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due» e «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 più alti resti» (Cheli, 2016; Caravita, 2016).

Questa soluzione, fondata sulla previa distribuzione di due senatori per Regione avrebbe un impatto di non poco momento sugli equilibri reciproci tra le diverse delegazioni in relazione proprio alla loro consistenza numerica, riducendo anche di molto il vantaggio delle Regioni più grandi a beneficio di quelle medio-piccole⁸. A seguito di questo diverso riparto, infatti, rimarrebbero con due senatori soltanto la Valle d'Aosta e il Molise, oltre ovviamente alle due Province autonome. Questa seconda ipotesi avrebbe il pregio di favorire una maggiore funzionalità dell'organo, distribuendo i seggi in maniera meno polarizzata e producendo ricadute positive anche sul riparto proporzionale richiamato dall'art. 57, comma secondo, Cost., che, altrimenti, risulterebbe largamente impraticabile in virtù dell'elevato numero di Regioni a cui sarebbero assegnati due Senatori, dei quali soltanto uno sarebbe appannaggio del Consiglio regionale (Puccini, 2014).

L'incertezza applicativa circa l'effettiva entità delle delegazioni regionali in Senato potrebbe condurre anche a una diversa ricostruzione dei meccanismi legislativamente predisposti per

1963, queste sono le modalità di calcolo seguite in occasione di ogni convocazione dei comizi per il Senato.

⁷ Tra le quali spicca la Lombardia con ben 14 senatori, cui seguono la Campania con 9, il Lazio con 8, e infine il Piemonte, il Veneto e la Sicilia con 7. Queste conclusioni collimano con i calcoli effettuati dal Servizio studi della Camera dei deputati nelle schede di lettura predisposte per l'esame del testo della revisione costituzionale (Dossier XVI legislatura, n. 216/10, <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AC0500L.Pdf>).

⁸ In questo modo la Lombardia perderebbe 3 seggi (da 14 a 11), la Campania 2 (da 9 a 7), Piemonte, Veneto e Lazio 1 (passando, rispettivamente, da 7 a 6 seggi e da 8 a 7), che andrebbero a incrementare la consistenza in Senato dei rappresentanti di Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Marche, Abruzzo, Basilicata, Calabria e Sardegna.

l'elezione dei suoi membri. Il riferimento di cui all'art. 57, comma secondo, aprirebbe infatti il campo a due possibili alternative. Da un lato, secondo quanto già avanzato in via transitoria dal legislatore costituzionale, la nomina in seno ai Consigli regionali dei membri della Camera Alta potrebbe avvenire in un unico momento, dando così luogo a un'elezione congiunta dei Consiglieri e dei sindaci da inviare in Senato (De Siervo, 2016); dall'altro, queste due componenti potrebbero anche essere votate in momenti separati, riferendo l'applicabilità del metodo proporzionale, di cui all'art. 57, sesto comma, alla sola selezione dei consiglieri regionali così da lasciare ampia discrezionalità in ordine al metodo di designazione dei delegati sindaci, per i quali la Costituzione si limiterebbe a indicare che debbano essere uno per Regione (Piccirilli, 2016).

Occorre avvertire però che, accedendo a questa particolare lettura, tutti i sindaci presenti nel nuovo Senato sarebbero necessariamente espressione delle sole maggioranze consiliari. L'impatto che tale assetto produrrebbe sugli equilibri istituzionali penalizzerebbe fortemente le opposizioni, poiché nelle 10 Regioni in cui si eleggeranno solo due senatori – al momento tutte governate dal centrosinistra, eccezion fatta per la Liguria – la legge elettorale per il Senato consentirebbe una rappresentanza regionale della sola maggioranza. A tal proposito giova rammentare che le considerazioni appena riportate devono rapportarsi esclusivamente all'attuale composizione dei Consigli regionali, ma proprio questa contingenza spinge a evidenziare quali potrebbero essere gli interessi politici dei soggetti che parteciperanno concretamente all'attuazione dell'ipotesi di modifica costituzionale (Griglio, 2016).

A fronte di questa ineludibile torsione in senso maggioritario, però, l'opzione che prevede un numero minimo di senatori da assegnare a ciascuna Regione sarebbe più facilmente armonizzabile con la prescrizione di cui all'art. 57, comma sesto, secondo cui i futuri senatori dovranno essere eletti «in conformità con le scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo [dei Consigli regionali]». Premesso infatti che, attualmente, non sussiste alcuna relazione tra l'elezione dei consiglieri di una data Regione e i sindaci dei rispettivi territori, l'interpretazione testuale e sistematica della novella costituzionale imporrebbe di differenziare le modalità di scelta e i vincoli posti per le due categorie di senatori (De Marco, 2016).

1.3 Rappresentanza delle istituzioni territoriali e divieto di mandato imperativo

Un ulteriore aspetto cui prestare attenzione è la tipologia di rappresentanza affidata al nuovo Senato, specie in comparazione con quella che invece continuerà ad esprimere la Camera dei deputati e con particolare riferimento alla presenza di eventuali vincoli di mandato,

A questo proposito deve anzitutto precisarsi che il principio del libero mandato si è sempre, storicamente, legato in maniera indissolubile alla rappresentanza di un interesse supremo, nel caso dell'ordinamento italiano quello della Nazione, che trascendeva le logiche partitico-

particolaristiche e che, in quanto tale, integrava l'unico elemento capace di sottrarre il singolo parlamentare dall'adempimento di un impegno giuridicamente vincolante nei confronti dei propri elettori (Biscaretti di Ruffia, 1988; de Vergottini, 1993). In sintesi, dunque, senza la rappresentanza della Nazione – o comunque di un interesse costituzionale di pari rango – non potrebbe sussistere alcun divieto di mandato imperativo. Ne consegue che i parlamentari che non rappresentano questi superiori interessi risulteranno direttamente responsabili nei confronti di coloro i quali li hanno eletti o nominati e avranno il dovere giuridico di conformarsi alla loro volontà, pena la rimozione dal proprio ufficio (Sgrò, 2012).

La riforma costituzionale sembra recepire questa tradizionale dicotomia: l'art. 55, comma secondo, stabilisce infatti che «ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione», mentre il quinto comma della medesima disposizione prescrive che «il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali». La norma in commento si riferisce all'organo nel suo complesso e non ai singoli parlamentari e la rappresentanza *de qua* viene ricondotta esclusivamente alle istituzioni territoriali e non dunque alle collettività di riferimento. In altre parole, la formulazione letterale del riformato art. 55 Cost. restringe ai soli deputati la rappresentanza della Nazione, per cui, coerentemente con quanto si è accennato in precedenza, dovrebbe desumersene che, mentre per questi ultimi continua a vigere il classico divieto di mandato imperativo, i singoli senatori, in quanto rappresentanti delle istituzioni territoriali da cui provengono, soggiaceranno a vincoli di mandato con tutto quello che ne potrebbe conseguire. Più in particolare le singole Regioni ben potrebbero fornire istruzioni di voto ai propri delegati in Senato, con l'impegno di patrocinare un determinato interesse; oppure potrebbero impegnare i propri rappresentati al raggiungimento di certi obiettivi; oppure ancora potrebbero addirittura revocare i senatori qualora questi ultimi si discostino dagli indirizzi impartiti (Tondi della Mura, 2014). Sarà peraltro fisiologico che, data l'origine territoriale unitaria, l'analoga derivazione elettorale e la comune prospettiva di durata del mandato senatoriale (ad eccezione del sindaco-senatore) nascano forme di confronto e coordinamento per ciascuna delegazione regionale. Inoltre, la possibilità che si formino rappresentanze regionali, capaci effettivamente di condizionare il voto del singolo senatore nelle forme tipiche del mandato parlamentare, sarebbe caldeggiata proprio dalla necessità sistemica di neutralizzare la completa trasformazione dei “nuovo” Senato in una comune Camera politica, che riproduca gli stilemi del modello attuale (Sgrò, 2014).

Non sarebbe allora del tutto eccentrico ipotizzare la creazione di veri e propri atti di indirizzo da parte delle istituzioni territoriali di appartenenza, che rechino istruzioni vincolanti per l'esercizio del mandato rappresentativo in Senato. La presenza di un particolare vincolo di mandato renderebbe percorribile anche le ipotesi di “voto ponderato”, espressione in blocco degli intenti riconducibili alle singole delegazioni regionali, e di “voto plurimo”, ossia di voto per delega, mediante il quale il singolo senatore rechi più del suo solo voto, sulla base di deleghe esplicite, o di una sorta di presunzione di rappresentanza dei colleghi di delegazione, almeno fino a contestazione da parte dei rappresentati, che potrebbero sempre manifestare il

proprio dissenso, riappropriandosi in questo modo della propria autonomia di voto (Ruggiu, 2015).

Questo scenario plausibile, che non rifletterebbe soltanto le ragioni storico-giuridiche dell'istituto, ma intercetterebbe anche lo spirito della riforma in atto, contribuendo così a differenziare la fisionomia organizzativa della seconda Camera, viene apertamente sconfessato dal successivo art. 67 Cost. secondo cui «i membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato». Siccome non sembra revocabile di dubbio che i senatori siano anche membri del Parlamento, ne dovrebbe discendere che il divieto di mandato imperativo permanga anche nei loro confronti. Ci si trova così di fronte all'ennesima formula costituzionale intrinsecamente contraddittoria, che, ancora una volta, non sceglie quali caratteristiche disegnare per il Senato.

Confermando la totale assenza di vincoli di mandato anche per i senatori - che quindi potranno esercitare la propria funzione senza subire alcun tipo di direttiva o di indirizzo, tale da condizionarne formalmente la libertà di voto - la riforma costituzionale farebbe infatti propendere per un ruolo politico del tutto autonomo del nuovo organo, al contempo, però la possibilità per le Regioni di condizionare i propri senatori sarebbe probabilmente più in linea con la funzione di rappresentanza territoriale, avulsa cioè da interessi strettamente politici, delineata dall'art. 55 Cost. e da tutta la connessa disciplina inerente alle nuove attribuzioni della Camera Alta.

Tutto ciò premesso, sarebbe comunque impraticabile, almeno in via regolamentare, imporre meccanismi di funzionamento simili a quelli attualmente presenti nel *Bundesrat* tedesco, nel quale il singolo *Stimmführer* esprime da solo l'insieme dei voti a disposizione dell'intera delegazione del *Land* di provenienza, senza possibilità per gli altri membri di esprimere il proprio dissenso o di votare separatamente (Chirulli, 2014; Allegretti, 2016). Una simile soluzione, infatti, contrasterebbe proprio con l'art. 67 Cost. Non a caso, l'obbligatorietà dell'espressione in blocco dei voti di un *Land* presso il *Bundesrat* è previsto direttamente dalla Legge fondamentale a norma della quale «i voti di un Land possono essere espressi soltanto globalmente e soltanto dai membri presenti o dai loro supplenti».

Oltre a ciò, per come è congegnato il sistema di elezione all'interno dei Consigli regionali, le istituzioni territoriali di riferimento disporranno di un mero potere di elezione e non anche di revoca nei confronti dei propri delegati, il cui mandato potrà venir meno unicamente con la cessazione delle rispettive cariche regionali o comunali, il che spinge ancor di più verso la configurazione di un Senato tipicamente politico (Giupponi, 2015).

Nonostante, dunque, l'art. 55, comma quinto, Cost. affermi, in via di principio, che il Senato rappresenta le istituzioni territoriali, in realtà, i senatori nell'esercizio del proprio mandato parlamentare non soggiaceranno a vincoli maggiori rispetto ai membri della Camera dei deputati e, verosimilmente, i Consigli regionali non disporranno di alcuno strumento giuridico per influenzare il comportamento dei propri senatori nei momenti successivi alla loro elezione.

Certo, gli eletti in Senato rimarranno contestualmente e necessariamente membri di quello stesso Consiglio, ma i meccanismi delineati dalle norme costituzionali fanno pensare piuttosto a una unione personale dei due incarichi, che non a qualche meccanismo di connessione, che influenzi la libertà di esercizio del mandato parlamentare tradizionalmente inteso⁹.

Peraltro, l'ipotesi contraria sembrerebbe contrastare anche con un'ulteriore previsione del testo costituzionale. Ci si riferisce alla modifica apportata all'art. 64, ultimo comma, Cost., che impone l'obbligatoria presenza dei membri del Parlamento alle sedute di Assemblea e di Commissione. La conciliabilità di questa disposizione con il necessario cumulo di mandati non è evidentemente semplice, ma in ogni caso porta ad escludere che una formula regolamentare o comunque un meccanismo posto da una fonte sub-costituzionale possa derogare all'obbligo di partecipazione alle sedute, consentendo di esercitare il proprio voto per delega (Ceccanti, 2014; Dickmann, 2016).

La perdurante assenza di un vincolo di mandato e l'obbligatorietà della presenza in seduta confermano dinamiche di funzionamento marcatamente politiche, rendendo di conseguenza impraticabile l'attivazione di meccanismi tesi a limitare la libertà di voto del singolo senatore in favore di una rappresentanza delle istituzioni territoriali e trasformando così il Senato in un vero e proprio *veto player*, basato essenzialmente su logiche di schieramento¹⁰. Al riguardo, se è vero che il quadro costituzionale delineato può essere concretamente sviluppato solo attraverso modalità di funzionamento del Senato non troppo dissimili da quelle della Camera dei deputati, che potrebbero sacrificare la funzione precipua di rappresentanza delle istituzioni territoriali, cui pure fa riferimento l'art. 55 Cost., ci si potrebbe allora interrogare sul perché la volontà del legislatore di revisione non si sia stata diretta verso un'opzione pienamente monocameralista, sicuramente più in linea con gli intenti di fondo della riforma (Pinelli, 2016; Bin - Ruggiu, 2016).

⁹ L'unica risorsa di cui i Consigli regionali potrebbero eventualmente disporre per richiamare la propria delegazione in Senato sarebbe quella, piuttosto inverosimile, dell'autoscioglimento, in conseguenza del quale verrebbe meno anche il mandato conferito ai senatori, che, tuttavia, rimarrebbero comunque in carica fino alla successiva nomina dei membri titolari da parte del nuovo Consiglio regionale.

¹⁰ Sarebbe però altrettanto fuorviante contrapporre apertamente le dinamiche di funzionamento delle Camere politiche rispetto a quelle maggiormente basate su logiche territoriali, non fosse altro perché anche queste ultime possono funzionare da *veto player* sulla base di logiche analoghe.

2. PRIME PROPOSTE SU PROSPETTIVE E SPAZI DI INTERVENTO PER IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

Sulla base delle considerazioni e analisi fin qui svolte si formulano di seguito alcune prime proposte circa le prospettive e gli spazi di intervento per il Consiglio regionale della Lombardia in relazione a:

- possibile circuito virtuoso tra Senato e Consigli regionali;
- funzioni del nuovo Senato e sistema delle Conferenze;
- rapporti tra senatori-consiglieri e Consiglio regionale;
- possibile ruolo dei Consigli regionali nei nuovi referendum popolari propositivi.

Il par. 2.6 propone infine una sintesi di tali proposte.

2.1 Il ruolo fondamentale delle norme di attuazione della riforma

Occorre preliminarmente osservare che la valutazione complessiva dei poteri del nuovo Senato non può essere fatta in astratto e in modo pregiudiziale.

In primo luogo infatti una volta che si sopprime il vigente bicameralismo perfetto è ovvio che in ogni sistema bicamerale imperfetto una delle due Camere è dotata di poteri meno forti dell'altra.

In secondo luogo la storia costituzionale ci insegna che le lacune delle disposizioni costituzionali si possono anche colmare e i dubbi eliminare con le successive norme di attuazione, che i testi costituzionali possono essere attuati anche in molti anni e in modi impensati, che i progetti di riforma costituzionale richiedono comunque molti anni di riflessione e che finora non sono stati quasi mai largamente condivisi, evento che presuppone lo stesso art. 138 Cost. allorché consente il referendum costituzionale. Perciò l'attuazione di questa legge di revisione costituzionale potrà essere molto diversa a seconda del contenuto e dei tempi di approvazione della nuova legge elettorale del Senato e delle sue funzioni (e della riforma del sistema delle Conferenze), del regolamento del nuovo Senato, della nuova legge sui referendum popolari, anche propositivi.

In terzo luogo l'attuazione della revisione costituzionale sarà rimessa alla pratica, anche sulla base dei componenti del nuovo Senato e dei relativi atti, ben potendo i nuovi senatori esercitare le loro funzioni in modo molto incisivo, come può accadere per le leggi bicamerali, incluso il potere di revisione costituzionale (si pensi al Senato francese che nel 2016 ha respinto il progetto di legge di revisione costituzionale proposto dal Presidente della Repubblica che

voleva includere nella Costituzione ipotesi di decadenza della cittadinanza per reati di terrorismo), anche sulla base dell'esercizio dei suoi poteri di valutazione delle politiche pubbliche e della facoltà del Senato di proporre alla Camera leggi statali di sua spettanza e di richiamare al Senato leggi di spettanza della sola Camera.

2.2 Il possibile circuito virtuoso tra Senato e Consigli regionali

Nel nuovo sistema costituzionale i senatori eletti dal Consiglio regionale tra i consiglieri regionali e i sindaci restano al contempo consiglieri regionali e sindaci.

Questo duplice ruolo contestuale che caratterizza il Senato come Camera rappresentativa delle autonomie territoriali ben potrebbe instaurare un circuito virtuoso nel rapporto con le istituzioni regionali e soprattutto con i Consigli regionali.

Si deve infatti rilevare che in base alla riforma costituzionale il ruolo dei Consigli regionali da un lato sarà di fatto meno rilevante a livello regionale a causa dell'oggettiva contrazione della potestà legislativa regionale prevista nella nuova riforma; dall'altro lato potrebbe diventare più rilevante direttamente e indirettamente (tramite i consiglieri-senatori), il che contribuirebbe a rivitalizzare e a trasformare in senso positivo e cooperativo il rapporto Stato-Regioni che fin dagli anni Settanta, e ancor più dopo la revisione costituzionale del 2001, era stato messo in forte tensione da una giurisprudenza costituzionale talvolta restrittiva e dalla difficile attuazione della potestà concorrente, che ora viene soppressa.

Il doppio ruolo diventa ancor più importante allorché il numero di senatori-consiglieri eleggibili da una Regione sia il più elevato, come sarà per la Lombardia.

Poiché il nuovo Senato esercita la funzione legislativa, si deve anche rilevare che per la prima volta nella storia repubblicana rappresentanti delle autonomie territoriali sono chiamati a concorrere direttamente ad approvare le leggi statali, e che la perdurante appartenenza di tali senatori ai rispettivi organi regionali e locali potrà direttamente o indirettamente influenzare la formazione del Senato e lo svolgimento stesso della funzione legislativa.

Inoltre nel nuovo art. 55 Cost. la riforma costituzionale affida al nuovo Senato in via esclusiva o concorrente (con la Camera) funzioni di notevolissimo rilievo nel rapporto tra lo Stato e le autonomie territoriali: il raccordo tra lo Stato, l'Unione europea e le autonomie territoriali, la partecipazione alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, la verifica dell'impatto sui territori regionali delle politiche dell'Unione europea, nonché i pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e la valutazione dell'attuazione delle leggi.

E' evidente che la perdurante appartenenza di quasi tutti i senatori ai rispettivi organi regionali e locali potrà direttamente o indirettamente influenzare anche lo svolgimento di tutte queste delicate e talvolta innovative funzioni di indirizzo e controllo.

Certo rimane ancora incerta l'interpretazione di molte disposizioni costituzionali sul nuovo Senato e l'attuazione delle nuove norme spetterà anche al futuro regolamento interno del Senato e alle leggi statali che regoleranno tali funzioni, a partire dalla nuova legge elettorale statale.

Il Senato infatti avrà una notevole forza politica di effettiva rappresentanza delle autonomie territoriali e potrà usare fino in fondo tutti i suoi poteri, inclusi quelli eventuali, se il sistema elettorale e le modalità di elezione dei nuovi senatori faranno in modo che i senatori elettivi delle autonomie territoriali abbiano un diretto e chiaro legame politico-istituzionale con le medesime autonomie territoriali da cui provengono.

Il legame istituzionale forte tra i senatori e le autonomie territoriali di provenienza sarà evidente soltanto se il sistema elettorale e le modalità di elezione dei nuovi senatori conterranno due aspetti fondamentali:

- 1) nelle liste elettorali dei candidati senatori sottoposte ai Consigli regionali dovrebbero fare parte di diritto i Presidenti delle Giunte regionali, i quali hanno già la rappresentanza generale della propria Regione (art. 121 Cost.) e già fanno parte dei Consigli regionali o provinciali, dal momento che tutte le leggi elettorali regionali attuali prevedono che il Presidente della Giunta regionale sia anche consigliere regionale poiché eletto a suffragio universale e diretto contestualmente ai Consigli stessi (o essendo eletto nel suo seno come accade per la Provincia autonoma di Bolzano);
- 2) il sindaco che sarà eletto senatore da ogni Consiglio regionali dovrebbe essere selezionato sia nella lista di maggioranza sia nelle liste di opposizione tra un determinato numero di nominativi di Sindaci, appartenenti a tutte le espressioni politiche (di maggioranza o di opposizione) previamente indicati dal Consiglio delle autonomie locali, organo che l'art. 123 Cost. incarica di mantenere il rapporto tra la Regione e i suoi enti locali: trattandosi di un solo sindaco per ogni regione sarebbe infatti auspicabile coinvolgere anche l'organo di raccordo tra la Regione e gli altri enti territoriali, così da rafforzare il ruolo di contropotere del nuovo Senato e di effettiva rappresentanza dei Comuni della propria Regione da parte del Sindaco eletto.

Entrambi tali aspetti ben potrebbero essere di fatto adempiuti da ogni Consiglio regionale nella formazione delle liste dei candidati previsti dalla norma transitoria prevista dall'art. 39, comma primo, della legge di revisione costituzionale, mentre nelle successive elezioni tale scelta dovrebbe essere espressamente regolata dalla nuova legge elettorale per l'elezione del Senato. Uno dei progetti di legge statale della nuova legge elettorale del Senato ben potrebbe essere anche di iniziativa di un Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121 Cost.

L'inclusione del Presidente della Giunta regionale di diritto nella lista dei consiglieri regionali eleggibili a senatori può peraltro essere affiancata dalla previsione di un numero di candidati superiori agli eleggibili, fermo restando che l'inclusione di diritto nella lista degli eleggibili non significherebbe l'automatica elezione e anzi il Consiglio regionale potrebbe anche non eleggere il Presidente stesso tra i senatori, anche su sua richiesta, soprattutto qualora in

concreto l'incarico si rivelasse troppo oneroso (in particolare per le piccole Regioni in cui sarebbe eletto un solo consigliere regionale).

L'inclusione dei Presidenti delle Giunte regionali tra i senatori è ritenuta opportuna e possibile in dottrina (Fusaro, 2015; Bifulco, 2016) e sembra essere caldeggiata dalla stessa Conferenza delle Regioni, audita dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali¹¹.

2.3 Le funzioni del nuovo Senato e il sistema delle Conferenze

La composizione del nuovo Senato e molte funzioni decisorie e consultive del nuovo Senato di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali appaiono sostanzialmente simili a molte delle funzioni che le norme legislative in vigore attribuiscono al sistema delle Conferenze (Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città, Conferenza unificata). Tale sistema fu istituito con varie norme legislative a partire dagli anni Ottanta ed è stato finora uno dei più importanti strumenti mediante il quale si è esercitata la leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali.

Già prima dell'approvazione della riforma costituzionale si era osservato in dottrina che «se le Regioni riducono sensibilmente la loro potestà legislativa fino a ridurla in sostanza ad una potestà amministrativa, finisce che la Conferenza Stato Regioni e la Conferenza unificata finiscono con l'avere un potere maggiore del Senato delle autonomie e quindi si porrebbe un serio problema di armonizzazione tra i due organi» (Zaccaria, 2014).

La riforma costituzionale prevede che sia il nuovo Senato l'organo costituzionale preposto al raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e non menziona il sistema delle Conferenze, né istituisce altro organo di raccordo.

Perciò non è chiaro se dopo l'istituzione del nuovo Senato che in via esclusiva esercita le funzioni di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali il sistema delle Conferenze abbia ancora un ruolo e quale possa essere.

In proposito si possono formulare due scenari alternativi, entrambi in qualche modo legittimati dal nuovo testo costituzionale, uno dei quali dovrà essere scelto da una nuova legge statale (che ben potrebbe essere originata anche da un disegno di legge di iniziativa regionale): in una prima ipotesi il sistema delle Conferenze scomparirà e le sue funzioni saranno assorbite dal nuovo Senato e in una seconda ipotesi le funzioni delle Conferenze dovranno essere ridelineate e ricollegate col ruolo del nuovo Senato (D'Amico, Arconzo, Leone, 2016).

¹¹ Si veda l'audizione svolta presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali il 7 aprile 2016 dal presidente Bonacini nel corso dell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle conferenze.

a) Prima ipotesi: scomparsa del sistema delle Conferenze

Nella prima ipotesi l'istituzione del nuovo Senato quale organo di rappresentanza delle autonomie e di raccordo tra lo Stato e le autonomie comporta un'abrogazione del sistema delle Conferenze, che è stato istituito ed è regolato da norme di rango meramente legislativo antecedenti alle nuove norme costituzionali, e l'assorbimento delle relative funzioni al nuovo Senato.

Tale ipotesi renderebbe opportuna l'approvazione di una legge statale (che ben potrebbe essere anche di iniziativa regionale) che trasferisca espressamente tutte le funzioni svolte attualmente dal sistema delle Conferenze al nuovo Senato.

Una simile ipotesi sembrerebbe giuridicamente scontata per alcune funzioni delle Conferenze che sembrano quasi duplicare le funzioni del nuovo Senato, come i pareri sugli atti normativi del Governo, quelli sulla fase ascendente e discendente del processo di formazione e attuazione delle norme dell'Unione europea, quelli su talune nomine del Governo e quelli concernenti l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo nei confronti degli organi regionali e locali.

Per il resto anche la parte più apparentemente amministrativa degli attuali poteri delle Conferenze (intese, accordi, nomine e pareri sugli atti amministrativi del Governo) ben potrebbero farsi rientrare nei poteri del Senato di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, essendo anche un modo di esercitare la funzione del nuovo Senato di vigilare sull'attuazione delle leggi.

Anche le funzioni e il personale delle segreterie delle Conferenze dovrebbero essere trasferite presso il Senato.

In questa ipotesi occorrerà modificare anche la legge sui rapporti tra lo Stato e l'Unione europea in modo da sostituire la disciplina della fase ascendente ivi prevista con la presenza del Senato e con la possibilità per il Senato di nominare rappresentanti designati dalle Regioni nelle negoziazioni nel Consiglio europeo allorché si trattino temi di competenza regionale.

b) Seconda ipotesi: ridefinizione delle funzioni del sistema delle Conferenze

Nella seconda ipotesi l'introduzione del Senato rappresentativo delle autonomie territoriali non dovrebbe ritenersi sostitutiva delle competenze e del ruolo attribuiti al sistema delle Conferenze (Rossi, 2016; Bertolini 2016), anche perché nel Senato saranno presenti senatori-consiglieri regionali, mentre il sistema delle Conferenze rappresenta i due tipi di organi esecutivi (Governo e Giunte regionali e locali) e perciò il sistema delle Conferenze dovrebbe essere mantenuto a fianco del nuovo Senato, ma dovrebbe essere comunque profondamente modificato e collegato al nuovo organo.

L'attuale sistema delle Conferenze dovrà essere in ogni caso riformato a seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale, sia perché le materie di competenza regionale o locale su cui le Conferenze oggi si pronunciano saranno rivisitate e ridotte dalla riforma costituzionale, sia perché perderanno la legittimazione a comparire tra i membri della Conferenza Stato-città i rappresentanti delle Province (le quali nel nuovo assetto costituzionale saranno soppresse e

potrebbero essere sostituite da futuri e incerti enti di area vasta istituiti dalle Regioni sulla base della legge statale), mentre non vi compaiono le Città metropolitane.

In secondo luogo sia la dottrina, sia le stesse rappresentanze delle autonomie territoriali¹², sembrano finora concordi nel ritenere che al nuovo Senato, titolare del potere di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, debbano essere trasferiti almeno due tipi di compiti concernenti atti statali su materie di interesse regionale e locale che finora spettavano al sistema delle Conferenze, trattandosi di atti di natura legislativa o attinenti al processo di formazione degli atti dell'Unione europea:

1. i pareri sui disegni di legge, sui decreti-legge e sui decreti legislativi;
2. i pareri e le proposte concernenti la fase ascendente del processo di formazione degli atti normativi dell'Unione europea, che oggi vedono coinvolte le Conferenze sulla base delle decisioni delle Giunte e dei Consigli regionali.

Il parere sull'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo sugli organi regionali o locali oggi previsto in capo alle Conferenze dall'art. 8 della legge 131/2003 potrebbe essere mantenuto a fianco del parere sull'esercizio del potere sostitutivo che spetterà al nuovo Senato.

Peraltro in tale ipotesi non vi è consenso, né chiarezza circa la spettanza degli altri atti, prevalentemente di natura amministrativa, diversi dai precedenti, ora attribuiti al sistema delle Conferenze (pareri, anche su norme regolamentari, intese, nomine, accordi ecc.).

Da un lato vi è chi ritiene che l'istituzione del nuovo Senato non debba comportare la soppressione totale delle Conferenze e propone invece di lasciare in vita il sistema delle Conferenze (magari sopprimendo la sola Conferenza Stato-città) proprio per mantenere una sede in cui le Giunte regionali e il Governo dialoghino per esaminare proprio tali atti di natura amministrativa, anche con la previsione di funzioni consultive obbligatorie e in alcuni casi vincolanti sulle questioni di alta amministrazione, di gestione amministrativa e di ripartizione delle risorse finanziarie (Bin, 2015b), magari prevedendo anche il trasferimento del personale della segreteria delle Conferenze dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al nuovo Senato.

Dall'altro lato, secondo alcuni osservatori, nella prassi il sistema delle Conferenze in realtà è già oggi ridotto a riunioni molto formali con pochi rappresentanti regionali e locali che finiscono col ratificare decisioni adottate in gruppi o commissioni di lavoro composti da funzionari regionali e locali, mentre mancano sedi più informali e servirebbe invece l'istituzione con legge di una Conferenza periodica tra i Presidenti delle Regioni e il Governo, similmente a ciò che accade in altri Stati, anche se tale organo non è stata inserita nella legge di revisione costituzionale.

¹² Sembrano propendere in prevalenza per questa ipotesi sia gli autori interpellati nelle "Venti questioni su Regioni e riforma costituzionale", fra cui quella sul sistema delle Conferenze, formulate su *Le Regioni*, 2015, vol. 1, sia i tanti universitari, rappresentanti ministeriali, funzionali regionali ascoltati nell'indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle Conferenze svolta nel 2016 dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali.

In entrambe le ipotesi alternative qui formulate sembrano presenti in realtà le due medesime esigenze:

1. l'esigenza di implementare e di rendere politicamente forti e significative le funzioni del nuovo Senato, alla cui formazione concorrono le stesse autonomie territoriali, quale organo di raccordo tra Stato e autonomie;
2. l'esigenza di mantenere forme e luoghi di consultazione permanente diretta tra lo Stato (Governo e nuovo Senato) con i Consigli e le Giunte regionali, al di là dell'attuale forma del sistema delle Conferenze che dovrebbe essere comunque revisionata.

*La valutazione delle politiche nella legge di revisione:
un contenuto ancora da sviluppare*

La valutazione delle politiche pubbliche figura tra le funzioni che il nuovo testo dell'art. 55 assegna al Senato.

Originariamente il disegno di legge di revisione prevedeva che il Senato dovesse svolgere «attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio»: si trattava quindi di una funzione abbastanza circoscritta e direttamente collegata alla più chiara connotazione territoriale attribuita al Senato.

I passaggi parlamentari sono però intervenuti sul testo dell'art. 55 aumentando le funzioni del Senato e modificandone l'originario carattere espressamente territoriale.

Le tre funzioni della «valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni», della «verifica d'impatto delle politiche europee sui territori» e della «verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato» menzionate ora dal comma quinto dell'art. 55 Cost. sembrano aprire alla possibilità, secondo parte della dottrina, di strutturare in capo al Senato una generale funzione basata sulla verifica degli esiti delle politiche pubbliche (Pinelli, 2016; Luciani, 2016).

L'interpretazione della natura di questa funzione da parte della dottrina giuridica è però incerta. Essa viene prevalentemente collocata al confine tra una funzione di controllo e una funzione ispettiva.

Considerato che l'art. 55, comma terzo, riserva alla Camera dei deputati, nell'ambito del rapporto fiduciario, «il controllo dell'operato del Governo», la nuova funzione senatoriale è, infatti, interpretata da alcuni come un controllo politico in senso lato, vale a dire che il Senato non potrà incrinare direttamente il rapporto fiduciario ma intervenire esclusivamente sui meccanismi di responsabilità diffusa (Luciani, 2016a; Manzella, 2015). Questo elemento avvicina la funzione di valutazione a una funzione di carattere ispettivo basata sulla verificabilità della trasparenza dei processi decisionali (Luciani, 2016b).

Sulle modalità concrete che il Senato dovrà seguire per assolvere alla nuova funzione, in dottrina sono state avanzate alcune ipotesi che attengono principalmente alla necessità di sviluppare i raccordi tra le due Camere per coordinare al meglio le attribuzioni di ciascuna.

Elisabetta Catelani, in particolare, ha sottolineato come la valutazione delle politiche pubbliche riguardi l'attività normativa nel suo complesso e che pertanto un suo positivo svolgimento implichi la possibilità di svolgere «un'indagine circostanziata delle carenze esistenti, degli effetti negativi che sono derivati dalla precedente normativa e dei possibili benefici o comunque delle conseguenze che possono derivare da una nuova normativa» (Catelani, 2016). A tal fine il Senato potrebbe pretendere dalla Camera dei deputati una dettagliata documentazione necessaria a svolgere la propria funzione valutativa e il proprio potere di richiamo delle leggi da approvare con procedimento monocamerale.

Andrea Manzella ha invece avanzato l'idea di formulare una funzione di valutazione che si muove nei confini del potere d'inchiesta attualmente rimesso alle Camere (Manzella, 2015).

Cesare Pinelli, infine, ha sottolineato la connessione tra funzione di valutazione e deliberazione legislativa: la nuova funzione senatoriale sarebbe necessariamente legata al poter svolgere seriamente il potere di richiamo delle leggi monocamerali (Pinelli, 2016).

Un ulteriore modello è proposto dalla Francia che, con la riforma costituzionale del 2008, ha introdotto la valutazione delle politiche pubbliche tra le funzioni parlamentari attraverso la modifica dell'art. 24 della Costituzione. L'ordinamento francese ha attuato la riforma prevalentemente interpretando i documenti che compongono la manovra di bilancio come vere e proprie forme di accountability delle relazioni tra Parlamento e Governo (Lippolis, 2009; Raimondi, 2009).

2.4 I rapporti tra senatori-consiglieri e Consiglio regionale

Al fine di creare un circuito virtuoso di consultazione permanente tra i Consigli regionali e il nuovo Senato, gli statuti regionali e/o le leggi regionali e/o i regolamenti interni dei singoli Consigli potrebbero prevedere:

1. collegamenti tra il nuovo Senato e il Consiglio regionale:
 - a) coordinamento sedute tra Senato e Consiglio regionale,
 - b) analisi permanente da parte del Consiglio regionale o delle sue commissioni di ogni disegno di legge statale all'esame del Senato o approvato dalla Camera al fine di chiedere l'analisi del Senato o l'iniziativa del Senato o di formulare determinati emendamenti
 - c) collegamento tra senatori-consiglieri e commissioni del Consiglio durante l'esame di disegni di legge statali o regionali, mozioni di indirizzo del Consiglio regionale nei confronti dei consiglieri-senatori su questioni di interesse regionale,
 - d) possibilità per il Consiglio regionale di istituire un organo interno permanente composto dall'ufficio di presidenza e dai presidenti dei gruppi consiliari, incaricato di mantenere i rapporti permanenti con i consiglieri-senatori,
 - e) possibilità dei singoli consiglieri di rivolgere specifiche interpellanze o interrogazioni ai colleghi consiglieri-senatori su questioni concernenti le loro funzioni al Senato,
2. collegamenti dei senatori con il Consiglio delle autonomie locali, chiedendo ad esso pareri e trasmettendo ad esso documenti di interesse per gli enti locali regionali;
3. rapporti diretti tra gli organi di garanzia della Regione e i senatori-consiglieri al fine di comunicare o ottenere elementi utili per lo svolgimento delle rispettive funzioni;
4. lo svolgimento delle funzioni di controllo e valutazione della legislazione e delle politiche pubbliche regionali in collegamento permanente con le funzioni svolte in materia dal Senato;
5. istituzione di strutture tecniche di supporto ai consiglieri-senatori nell'ambito del Consiglio e della Giunta regionali e del Consiglio delle autonomie locali, anche per coadiuvare i senatori-consiglieri nell'analisi dei disegni di legge all'esame del Senato o esaminati dalla Camera, al fine di fare rilevare eventuali interessi regionali o profili di interesse regionale;
6. la conformazione della programmazione delle sedute del Consiglio e delle sue commissioni alla programmazione delle riunioni del Senato (Rossi, 2016), anche con possibilità di cambi repentini;
7. la possibilità dei senatori-consiglieri-regionali di chiedere o essere richiesti di essere auditati dalle Commissioni permanenti e dal Consiglio regionale;

8. la possibilità che il Consiglio possa esprimere mozioni di indirizzo su attività di interesse regionale che saranno compiute dai consiglieri-senatori;
9. la periodica riunione dei consiglieri-senatori con l'ufficio di presidenza del Consiglio;
10. la possibilità dei senatori-consiglieri di trasmettere in tempo reale, anche alle commissioni di inchiesta del Consiglio, atti e documenti;
11. la possibilità di convocare sedute straordinarie delle Commissioni o del Consiglio anche su richiesta dei senatori-consiglieri per riferire di questioni urgenti concernenti l'attività del Senato;
12. lo svolgimento contestuale della discussione da parte del Consiglio regionale per l'esame delle leggi regionali europee e della relativa sessione in concomitanza con le analoghe sessioni svolte dal Senato.

2.5 Un possibile ruolo dei Consigli regionali nei nuovi referendum popolari propositivi

Nel nuovo sistema costituzionale la previsione di un numero maggioritario di leggi statali monocamerale, dovrebbe rendere probabile una notevole accelerazione dei tempi di conclusione del procedimento legislativo.

L'accresciuto ruolo della Camera bassa trova, peraltro, un bilanciamento grazie anche all'introduzione di nuovi strumenti di democrazia diretta.

A tal fine si ricorda, in primo luogo, che il novellato art. 75 Cost. prevede che, nel caso un referendum abrogativo sia stato proposto da almeno 800.000 elettori, il quorum strutturale del 50% debba riferirsi alla cifra dei votanti alle ultime elezioni politiche e non al totale degli elettori della Camera, al fine di rendere concreto un contrappeso al potere della maggioranza politica che regge la Camera.

Il referendum abrogativo come l'abbiamo conosciuto fino ad oggi (proposto da 500.000 elettori o da cinque Consigli regionali) resta, invece, sottoposto ai vigenti limiti concernenti il quorum strutturale della maggioranza di elettori partecipanti.

La riforma costituzionale prevede, inoltre, con il nuovo art. 71, comma quarto, la possibilità di introdurre nell'ordinamento - con legge costituzionale che ne definisca condizioni ed effetti (e successiva legge bicamerale di attuazione) - forme di referendum propositivo e di indirizzo (come proposto da Mortati in Assemblea costituente nel 1947).

Anche in riferimento a tali nuovi strumenti di consultazione popolare è auspicabile (e non è escluso dal testo) un collegamento con l'iniziativa regionale, al pari di quanto accade oggi per il referendum abrogativo.

Non vi sono motivi per escludere che le nuove forme referendarie possano essere proposte dai medesimi soggetti che in base all'art. 75 Cost. possono promuovere il referendum abrogativo, ovvero una frazione del corpo elettorale (500.000 elettori o più) e cinque consigli regionali. Si potrebbe, astrattamente, ipotizzare che la titolarità di tale richiesta competa anche

al Senato (anche se quest'organo mantiene un potere di proposta rafforzato ex art. 72, comma secondo, Cost.).

Per quanto riguarda il referendum propositivo, che sicuramente è lo strumento più innovativo, i modelli possono essere rappresentati dagli analoghi istituti introdotti con apposite leggi in Friuli Venezia Giulia (l.r. 5/2003), nella Provincia di Trento (l.r. 3/2003) e in Lazio con lo Statuto del 2012 (art. 62).

Attraverso questo istituto le Regioni potrebbero fare pressione sul Parlamento al fine di fare approvare una proposta di legge. Le proposte di legge da sottoporre a referendum dovrebbero essere presentate alla Corte di Cassazione per una prima valutazione di legittimità; poi, dovrebbe spettare alla Corte costituzionale di giudicare l'ammissibilità costituzionale del referendum (alla Corte potrebbe essere dato anche il compito di un giudizio preventivo di legittimità costituzionale della legge, espungendone le disposizioni palesemente incostituzionali).

Superati positivamente i controlli giurisdizionali, il Parlamento avrà a disposizione un termine (sei mesi?) per approvare la proposta di legge (senza apportare modifiche sostanziali alla medesima).

Qualora ciò non avvenga il Presidente della Repubblica dovrebbe essere chiamato a indire il referendum popolare per l'approvazione della proposta di legge.

La proposta sarà approvata (e la legge successivamente promulgata) qualora ottenga il voto favorevole almeno della maggioranza degli elettori (ma non sono a priori escludibili maggioranze superiori ovvero inferiori come nel caso del referendum abrogativo).

Un sistema simile si ispira all'iniziativa popolare "indiretta" e ad alcune proposte in tal senso formulate da alcuni componenti dell'ultima Commissione per le riforme costituzionali (Lamarque, 2016).

Il referendum popolare propositivo si inserisce, in tal modo, nel procedimento legislativo ordinario mentre l'attribuzione del potere legislativo alla volontà espressa dalla maggioranza del corpo elettorale sembra conforme alla nuova norma costituzionale (il novellato art. 71 Cost. per l'appunto) che istituisce tali nuove forme di democrazia diretta proprio al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche.

Inoltre una simile ipotesi collegherebbe la volontà popolare con una promozione dell'iniziativa del sistema delle autonomie territoriali che l'art. 5 Cost. prevede sia promosso.

Analoga iniziativa dei Consigli regionali potrebbe essere prevista anche per i referendum popolari di indirizzo e per le altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali.

2.6 L'attuazione regionale della riforma del Senato in sintesi

Le prospettive fin qui illustrate lasciano diversi margini di intervento nell'attuazione in un senso o nell'altro della revisione costituzionale. Quasi tutti gli atti di attuazione (leggi statali,

leggi costituzionali) possono essere anche di iniziativa dei Consigli regionali. Inoltre l'entrata in vigore della riforma costituzionale e la sua attuazione renderanno necessarie modifiche di alcune fonti del diritto regionali (statuto, leggi regionali, regolamento generale).

Perciò vi è spazio per una iniziativa forte e da protagonista da parte del Consiglio regionale, che potrebbe svolgere un ruolo molto importante anche nella proposta al Parlamento di proposte di legge statale e costituzionale molto significative, il che rafforzerebbe notevolmente il ruolo politico delle autonomie regionali nell'attuazione della riforma costituzionale.

Perciò sulla base delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti si può concludere che in sintesi il Consiglio regionale potrebbe approvare i seguenti atti.

a) **Disegni di legge statale di attuazione della riforma costituzionale**

1) **Disegno di legge elettorale del Senato che preveda** (cfr. par. 2.2):

- l'obbligo di inserire nella lista elettorale della maggioranza il Presidente della Giunta regionale;
- la presenza in ogni lista di un numero di consiglieri regionali superiore al numero degli eleggibili;
- l'obbligo che i candidati sindaci in ogni lista siano più di uno e derivino da una lista di sindaci candidabili di maggioranza e di opposizione formulata al Consiglio regionale dal Consiglio delle autonomie locali.

2) **Disegno di legge sull'assorbimento o la riforma del sistema delle Conferenze rispetto al nuovo Senato** (cfr. par. 2.3).

b) **Disegno di legge costituzionale di iniziativa regionale sui nuovi referendum (propositivi e di indirizzo)** (cfr. par. 2.5).

c) **Legge regionale statutaria di revisione dello Statuto regionale** per disciplinare (cfr. par. 2.4):

- i collegamenti tra il nuovo Senato e il Consiglio regionale (coordinamento sedute tra Senato e Consiglio regionale), tra consiglieri-senatori e commissioni del Consiglio regionale durante l'esame di ddl statali o pdl regionali;
- la facoltà del Consiglio regionale di votare mozioni di indirizzo nei confronti dei consiglieri-senatori su questioni di interesse regionale;
- la facoltà per il Consiglio regionale di istituire un organo interno permanente (in ipotesi composto dall'ufficio di presidenza e dai presidenti dei gruppi consiliari), incaricato di mantenere i rapporti permanenti con i consiglieri-senatori;
- la facoltà dei singoli consiglieri di rivolgere specifiche interpellanze o interrogazioni ai colleghi consiglieri-senatori su questioni concernenti le loro funzioni al Senato;

- la facoltà per i consiglieri-senatori di intrattenere rapporti diretti con gli organi di garanzia della Regione al fine di comunicare o ottenere elementi utili per lo svolgimento delle rispettive funzioni;
- il collegamento permanente tra le funzioni di controllo e valutazione della legislazione e delle politiche pubbliche regionali e le funzioni svolte in materia dal Senato.

d) **Leggi regionali** per disciplinare (cfr. par. 2.4):

- che i consiglieri-senatori siano sempre auditi dalla Giunta regionale o dai singoli assessori, anche su richiesta di questi ultimi, circa l'attuazione delle leggi statali (materia spettante al Senato);
- che il senatore-sindaco possa essere sempre audito dal Consiglio delle autonomie locali, che possa rivolgere a lui e/o agli altri consiglieri-senatori mozioni o risoluzioni;
- adeguate strutture di supporto ai consiglieri-senatori nell'ambito del Consiglio regionale.

e) **Modifiche del Regolamento generale del Consiglio regionale** al fine di prevedere (cfr. par. 2.4) che:

- la programmazione delle sedute del Consiglio regionale e delle sue commissioni si conformi alla programmazione delle riunioni del Senato, anche con possibilità di cambi repentini;
- i consiglieri-senatori possano chiedere o essere richiesti di essere auditi dalle commissioni permanenti e dal Consiglio regionale;
- il Consiglio regionale possa esprimere mozioni su attività di interesse regionale che saranno compiute dai consiglieri-senatori;
- i consiglieri-senatori siano auditi periodicamente dall'ufficio di presidenza del Consiglio e che possano trasmettere in tempo reale ai consiglieri atti e documenti;
- sedute straordinarie delle commissioni o del Consiglio regionale possano essere convocate anche su richiesta dei senatori-consiglieri per riferire di questioni urgenti concernenti l'attività del Senato;
- la discussione da parte del Consiglio regionale sulle leggi regionali europee sia svolta in concomitanza con le analoghe sessioni svolte dal Senato.

Seconda parte

RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI

3. L'IMPATTO DELLA RIFORMA SULLA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE

È noto che con la riforma costituzionale del 2001 il riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni ha registrato un rovesciamento di prospettiva in senso federale, essendosi in quella sede deciso di invertire il previgente criterio (fermo dal 1948) che prevedeva l'individuazione di un elenco tassativo di materie nelle quali le Regioni avevano potestà legislativa (unicamente di tipo concorrente) e l'attribuzione di tutte le restanti materie in via esclusiva allo Stato.

Con la riforma del Titolo V si è proceduto enucleando dapprima un elenco di materie nelle quali lo Stato era chiamato ad esercitare la potestà esclusiva (politica estera, difesa, ordine pubblico, immigrazione, moneta, ordinamento civile e penale etc.); si è delineato, poi, un secondo elenco di materie (professioni, ordinamento sportivo, ricerca scientifica, porti e aeroporti, governo del territorio etc.) nelle quali permaneva la potestà concorrente (lo Stato detta i principi fondamentali e le Regioni disciplinano il dettaglio); si è affermato, infine, che le materie innominate (ovvero non richiamate nei due elenchi) entravano di diritto nell'orbita delle Regioni (cd. potestà residuale nella quale rientrano l'industria, l'artigianato, l'agricoltura, il turismo ed altre) salvo l'operare delle cd. materie trasversali (ordinamento civile e penale, tutela della concorrenza, ambiente etc.).

Non si deve, infine, dimenticare che la riforma del 2001 ha abolito il preventivo controllo governativo sulle leggi delle Regioni che, quindi, entrano in vigore prima di essere portate all'attenzione della Corte costituzionale nel giudizio di costituzionalità in via principale.

La compiuta attuazione dell'art. 117 Cost. dopo la riforma del 2001 è stata contraddistinta da un elevato contenzioso tra lo Stato e le Regioni per la definizione dei rispettivi confini, che ha impegnato la Corte costituzionale per quasi un decennio e ha visto una sostanziale "riscrittura" da parte del giudice costituzionale di molte delle disposizioni revisionate nel 2001 (si pensi ad esempio alla sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003 e alla cd. chiamata in sussidiarietà nelle materie di potestà concorrente).

Per avere un'idea di quanto dirompente sia stato l'impatto della revisione del Titolo V sulla giurisprudenza costituzionale è sufficiente ricordare che nel 2012 e nel 2013 il numero delle decisioni che hanno definito giudizi in via principale ha superato, per la prima volta, quello delle decisioni introdotte in via incidentale (150 contro 141 nel 2012 e 149 contro 145 nel 2013).¹³

E' interessante, inoltre, osservare che lo Stato ha promosso un maggior numero di ricorsi avverso leggi regionali di quanto abbiano fatto Regioni e Province autonome anche se la Corte

¹³ Questi i dati, tratti dalle Relazioni annuali dei Presidenti della Corte costituzionale. 2003: 57 decisioni emesse in giudizi in via principale rispetto a 249 emesse in giudizi in via incidentale; 2004: 97 contro 286; 2005: 101 a fronte di 314; 2006: 113 contro 276; 2007: 76 a fronte di 319; 2008: 64 rispetto a 333; 2009: 82 contro 225; 2010: 141 a fronte di 211; 2011: 91 contro 196; 2012: 150 e 141; 2013: 149 e 145; 2014: 91 rispetto a 171; 2015: 113 a fronte di 145.

costituzionale ha accolto un numero maggiore di ricorsi regionali (501 decisioni di accoglimento, anche solo parziale, delle impugnative delle Regioni) rispetto a quelli statali (475 decisioni di accoglimento).

Dal 2001 ad oggi, ad aver promosso il maggior numero di giudizi sono state la Toscana (82 ricorsi di costituzionalità) e la Provincia autonoma di Trento (63); per converso la Regione che ha subito il maggior numero di ricorsi da parte dello Stato è l'Abruzzo (77 impugnazioni). Nello stesso periodo, la Regione Lombardia ha presentato 22 ricorsi nei confronti di atti normativi dello Stato, a fronte di 35 impugnazioni statali¹⁴.

La riforma costituzionale in itinere, anche con l'obiettivo di ridurre il contenzioso costituzionale, interviene in modo significativo sul Titolo V della parte seconda della Costituzione introducendo rilevanti novità in relazione al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni. Tali novità sono relative a:

- l'abolizione della potestà legislativa concorrente (par. 3.1)
- la nuova potestà legislativa statale (par. 3.2)
- le clausole di co-legislazione (par. 3.3)
- la nuova potestà legislativa regionale (par. 3.4)
- il permanere della clausola di residualità (par. 3.5)
- l'introduzione della clausola di supremazia (par. 3.6).

3.1 L'abolizione della potestà legislativa concorrente

Uno dei punti centrali della riforma costituzionale è la soppressione della potestà legislativa concorrente, ritenuta una delle principali cause del contenzioso costituzionale Stato-Regioni¹⁵ e non idonea a garantire le esigenze di uniformità richieste dall'attuale contesto geopolitico ed economico.

In realtà per molte delle materie che oggi spettano alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, si prevedono, nel nuovo 117, secondo comma, Cost. le cd. clausole di co-legislazione (sulle quali ci soffermeremo *infra*), le quali limitano l'azione statale alla determinazione di "disposizioni generali e comuni" e che, secondo la maggior parte della dottrina, non possono non prefigurare forme di concorso tra legislatore statale e legislatori regionali (tanto che A. Ferrara, 2014, ha parlato di potestà cripto-concorrente; *contra* Rivosocchi, 2014), secondo modalità ancora non ben definite e che solo l'attuazione pratica sarà in grado di svelare (Gianfrancesco, 2014).

¹⁴ Elaborazione da banca dati "Contenzioso costituzionale – Titolo V" della Regione Emilia Romagna (ultimo accesso 22 agosto 2016).

¹⁵ A torto secondo il giudizio di Luciani (2014), il quale ritiene che detto contenzioso abbia avuto origine dall'anomala estensione delle materie di legislazione statale esclusiva; a favore della soppressione si è schierato, invece, Bin (2014).

Resta peraltro la potestà concorrente sul sistema elettorale regionale prevista nell'art. 122 Cost.

3.2 La nuova potestà esclusiva statale

La maggior parte delle materie che nel testo vigente sono di natura concorrente (art. 117, comma terzo) transiterà, a riforma approvata, alla potestà esclusiva statale. L'intento è quello di correggere alcuni aspetti della riforma costituzionale del 2001, e in particolare l'inclusione nel catalogo, tra le altre, delle materie: produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia; grandi reti di trasporto e navigazione; porti e aeroporti; professioni; comunicazione; commercio con l'estero.

In relazione alle materie di potestà concorrente si deve osservare che, a causa del convergere di diversi fattori (consapevolezza da parte delle stesse Regioni dell'impossibilità di una loro attiva partecipazione, interventi della Corte costituzionale di chiarimento dei confini, *gentlemen agreement* tra Stato e Regioni), non vi era alcun dubbio, a distanza di 15 anni dalla riforma, che in questi ambiti il ruolo del legislatore regionale fosse assai più contenuto di quanto il dato letterale facesse presagire o configurare.

L'esempio che si può fare è quello dell'energia: non solo le Regioni non hanno mai pensato di rivendicare margini di intervento normativo in relazione alla disciplina della trasmissione e della distribuzione dell'energia ma la Corte costituzionale con la sentenza n. 383/2005 ha chiarito che la locuzione usata dal legislatore di revisione corrispondeva alla nozione di "politica energetica nazionale"; e, anche in relazione alla produzione dell'energia da fonti rinnovabili le Regioni hanno dovuto rispettare linee-guida assai dettagliate fissate dallo Stato, limitando la legislazione regionale in materia alla definizione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli impianti.

Uno dei maggiori vulnus all'esercizio delle competenze regionali sia, peraltro, rappresentato dallo spostamento della materia "coordinamento della finanza pubblica" alla competenza esclusiva dello Stato; come si è acutamente osservato (Mangiameli, 2015), questo passaggio «non rappresenta per le Regioni solamente una perdita di potere legislativo in una particolare materia, ma molto più la previsione di un limite generale all'esercizio di tutte le competenze regionali; limite che risulta definibile in ogni aspetto e senza predeterminazione di estensione dalle fonti statali».

3.3 Le clausole di co-legislazione

Nell'attribuire alla potestà legislativa esclusiva dello Stato alcune delle materie che nel testo vigente sono ricomprese nel catalogo delle concorrenti (117, comma terzo) e alcune delle materie che spettavano alle Regioni in via residuale (come ad esempio il turismo), il legislatore

di revisione ha ritenuto di introdurre delle nuove clausole che sono state definite clausole di co-legislazione:

- in alcune materie (salute, politiche sociali, sicurezza alimentare, istruzione, istruzione e formazione professionale, turismo, attività culturali, governo del territorio etc.) lo Stato potrà/dovrà dettare “disposizioni generali e comuni”;
- in relazione al procedimento amministrativo e alla disciplina giuridica del lavoro pubblico è previsto che il legislatore statale individui “norme tese ad assicurare l’uniformità sul territorio nazionale” (117, comma secondo, lett. g);
- in relazione alla protezione civile si stabilisce che lo Stato dovrà intervenire sul sistema nazionale (non su quello regionale) e in fase di coordinamento;
- infine, sulle forme associative dei comuni (117, comma secondo, lett. p) il legislatore statale sarà chiamato a porre unicamente “disposizioni di principio”.

Sono state soprattutto le “disposizioni generali e comuni” ad attirare l’attenzione dei commentatori, molti dei quali hanno affermato che attraverso questa clausola si ripropone sotto mentite spoglie la potestà concorrente (Catelani, 2015) o hanno parlato di potestà concorrente mascherata (Tarli Barbieri, 2016).

È indubbio che questa locuzione susciti alcuni rilevanti quesiti interpretativi:

- a) In che cosa si diversificano le “disposizioni generali e comuni” dai vigenti principi fondamentali della potestà concorrente?
- b) Quanto potrà influire la giurisprudenza costituzionale formatasi sulle norme generali in materia di istruzione?
- c) Fino a quale livello di dettaglio si potrà spingere il legislatore nazionale e quale ruolo potranno avere le Regioni?
- d) Cosa succederà della vigente legislazione regionale in attesa dell’adozione delle leggi statali contenenti le disposizioni generali e comuni? E ancora possono le Regioni intervenire in queste materie con norme non generali in assenza delle norme generali?

a) Dai principi fondamentali alle “disposizioni generali e comuni”

Si consideri, preliminarmente, che la giurisprudenza costituzionale sulla nozione di principi fondamentali ha assunto diverse sfaccettature a seconda degli ambiti materiali coinvolti: così se da un lato, facendo leva su un criterio di tipo strutturale, ha configurato i principi fondamentali, in particolar modo in materia di governo del territorio, di tutela della salute e di ordinamento sportivo come “norme generali”; dall’altro lato, in altri ambiti (ad esempio con riferimento al coordinamento della finanza pubblica), ha ritenuto che essi debbano limitarsi a prescrivere criteri ed obiettivi.

Rispetto a questo secondo senso la Corte costituzionale ha chiarito che il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio «va inteso nel senso che l’una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all’altra spetta l’individuazione degli strumenti concreti da

utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenze n. 181/2006, 237/2009, 16/2010 e 272/2013).

Ma riteniamo che non vi siano dubbi che se pure le “disposizioni generali e comuni” dovranno assolvere alla funzione di uniformità del sistema oggi svolta dai principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente, tuttavia i quesiti e le questioni posti dalla nuova categoria concettuale non potranno essere affrontati e risolti solo sulla scorta della giurisprudenza costituzionale formatasi sulla nozione di principio fondamentale e ciò per due diversi ordini di motivi:

- in primo luogo perchè si tratta, comunque, di una potestà esclusiva dello Stato e non più di una potestà condivisa con le Regioni;
- in secondo luogo perchè nel caso della competenza concorrente la nozione di principio fondamentale non è stata introdotta nel 2001 ma era già presente nel testo originario del 1948 e ha costituito per lungo tempo uno dei principali limiti all’esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni.

Il Governo, in base a quanto si legge nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge di revisione costituzionale, ha immaginato le “norme generali” (evidentemente sulla scorta di alcune prese di posizione della Corte costituzione in materia di istruzione, di cui parleremo tra poco) come disposizioni autoapplicative, che “non necessitano di un’ulteriore normazione a livello regionale”: qualora questa interpretazione (che pone le norme generali agli antipodi dei principi fondamentali) fosse fatta propria dal giudice costituzionale ne discenderebbe una forte compressione alla competenza legislativa delle Regioni.

Ma questa impostazione è, a nostro avviso, non del tutto convincente e la dimostrazione sta nello stesso testo di riforma che, al terzo comma del revisionato art. 117, ha attribuito alle Regioni la nuova tipologia di potestà legislativa regionale enumerata in numerosi ambiti che intersecano alcune delle materie nelle quali il legislatore nazionale potrà dettare le disposizioni *de quo*; è il caso della valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, della pianificazione territoriale (rispetto al governo del territorio), della programmazione e organizzazione dei servizi sanitari (rispetto alla tutela della salute) e dei servizi sociali (rispetto alle politiche sociali), della promozione dei beni culturali e paesaggistici (rispetto alla tutela e valorizzazione dei medesimi), dell’organizzazione in ambito regionale della formazione professionale (rispetto all’istruzione e formazione professionale).

L’interpretazione sistematica ci porta, dunque, a ritenere che in questi settori un concorso tra la legislazione statale e la legislazione regionale sarà necessario e che le disposizioni generali e comuni dovranno lasciare spazi liberi all’autonomia regionale, limitandosi a disciplinare la struttura essenziale/portante della materia e demandando alle Regioni il compito di definire i dettagli.

Con ciò non si vuole, peraltro, negare che le norme generali, diversamente dai principi fondamentali, potranno avere anche un contenuto puntuale (autoapplicativo) e maggiormente

invasivo di quanto avvenga oggi della sfera di autonomia regionale. Come ha osservato Gianfrancesco (2015), infatti «ferma restando la capacità delle norme generali di assumere anche il carattere di prescrizioni di dettaglio, esse sembrano comunque vincolate ad un ambito di minimalità della disciplina da introdurre».

Quanto all'interpretazione del termine “comuni” i commentatori sembrano d'accordo nel ritenere che l'intenzione è quella di rafforzare «l'elemento unificante della disciplina di materia, la sua adeguatezza in riferimento ad esigenze unitarie in quanto, appunto, comuni all'intero territorio» (Serges, 2015).

Si è anche osservato che «rispetto all'ampiezza di estensione delle disposizioni generali, le disposizioni comuni, invece, sembrano autorizzare la tracciabilità di un confine, di un limite alla competenza statale, laddove si riconoscano esigenze di disposizioni non comuni, differenziate sulla base delle caratteristiche delle singole regioni» (Pezzini, 2014).

Riteniamo di concludere, condividendo le osservazioni di un'attento commentatore (D'Arena, 2015), affermando che il testo di revisione ha, con la categoria delle disposizioni generali e comuni, creato una nuova forma di concorrenza tra Stato e Regioni, diversa da quella in precedenza fondata sul riparto verticale (principio/dettaglio) con contorni (e confini) tutti da definire (anche da parte del giudice costituzionale).

b) La giurisprudenza costituzionale sulle “norme generali” in materia di istruzione

Il giudice costituzionale si è trovato, nel recente passato, ad affrontare alcune questioni di costituzionalità sollevate in giudizi in via principale e relative alla delimitazione dei confini della materia “norme generali sull'istruzione”, di cui alla lett. n) del vigente art. 117, comma secondo, Cost.: le decisioni che hanno concluso questi giudizi (tra le quali si ricordano le sentenze n. 13 del 2004, 34, 120 e 279 del 2005, 200 del 2009, 334 del 2010, 92 del 2011) possono costituire un ausilio interpretativo per cercare di ricostruire i confini di questa nuova forma di potestà.

Nella più nota delle citate decisioni, la n. 200/2009 (nella quale sono dichiarate illegittime alcune disposizioni statali che invadevano il cuore delle competenze regionali in materia di istruzione rappresentato dalla programmazione della rete scolastica), la Corte ha affermato che per norme generali si intendono «quelle disposizioni che *definiscono la struttura portante* del sistema nazionale di istruzione e che *richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale*, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge» (cfr. n. 24 del Considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 200/2009).

Potrà costituire questa giurisprudenza un precedente interpretativo per declinare la nuova nozione di disposizioni generali e comuni, come ritiene la maggior parte dei commentatori? Prima di asserirlo occorre ricordare che:

- questa giurisprudenza si è formata su una base normativa già definita con i decreti di trasferimento del 1998 e con i decreti attuativi della legge Moratti (che si autoqualificano come norme generali) (Rivosecchi, 2014);
- si tratta di una giurisprudenza ambigua in quanto talvolta le norme generali sono definite in base all'oggetto (ad esempio come norme volte a garantire il diritto sociale all'istruzione nella sentenza n. 290/1994) e talvolta in base al contenuto precettivo (norme «sorrette in relazione al loro contenuto da esigenze unitarie e quindi applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale» nella sentenza della Corte costituzionale n. 200/2009) (Rivosecchi, 2014);
- nel vigente regime dell'istruzione vi è anche una competenza concorrente in materia di istruzione, che consente al legislatore statale di fissare criteri ed obiettivi da raggiungere e che lascia alle Regioni compiti rilevanti e che, di conseguenza, le disposizioni generali (almeno nella materia dell'istruzione) dovranno farsi carico anche del compito oggi assolto dai principi fondamentali (Salvago, 2015);
- vi saranno problemi di adattamento della distinzione tra norme generali (statali) e norme non generali (regionali) in materie diverse dall'istruzione come ad esempio nel caso della disciplina del personale regionale, materia nella quale, fino ad ora, la compressione delle competenze regionali era avvenuta sulla base della materia "ordinamento civile" (Gianfrancesco, 2014).

Alla luce di tali osservazioni pare di poter concludere che questa giurisprudenza formatasi in materia di istruzione potrà certo essere tenuta in considerazione dalla Corte costituzionale ma di sicuro non costituirà un precedente vincolante per interpretare la nuova clausola.

c) Il livello di dettaglio delle norme generali e il residuo ruolo delle Regioni

In dottrina si è, da parte di alcuni autori, sostenuto non solo che le disposizioni generali e comuni saranno autoapplicative (il che pare evidente) ma che le norme generali, «non escludono, nemmeno in partenza, l'estensione fino al dettaglio (e, dunque, la compressione, l'annullamento dello spazio di autonomo intervento regionale) che, invece, una competenza limitata ai principi fondamentali tenderebbe, per sua natura, ad escludere» (Pezzini, 2014).

Da parte di altri commentatori, in una medesima direzione, si è affermato che spetterà al legislatore nazionale, in quanto titolare esclusivo della potestà normativa, decidere se e quali spazi di disciplina lasciare ai legislatori regionali (Caretto 2015a, Serges 2015).

Altri autori hanno assunto posizioni differenziate, che ipotizzano una minore compressione della sfera di autonomia regionale:

- il legislatore statale si potrà muovere in due direzioni: per un verso disciplinare la "struttura portante" (ovvero gli istituti fondamentali) delle materie alle quali le disposizioni generali e comuni afferiscono, dettando norme auto-applicative ed una disciplina autosufficiente; per altro verso, allo Stato dovrebbe essere altresì affidata la competenza a regolamentare anche quelle "parti" delle materie che necessitano di una

disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, suscettibile, poi, di essere adattata alle specifiche esigenze territoriali (Salvago, 2015);

- non è detto che la potestà statale di fissazione delle norme generali sia chiamata a definire liberamente l'ampiezza della propria estensione (Gianfrancesco, 2014a).

d) La sorte della legislazione regionale vigente in attesa dell'adozione delle leggi statali contenenti le “disposizioni generali e comuni”

Non paiono esservi dubbi sul fatto che le leggi regionali vigenti continueranno ad essere applicate anche a seguito della eventuale entrata in vigore della riforma: l'art. 39, comma dodicesimo, della legge di revisione stabilisce, infatti, la continuità normativa della legislazione regionale vigente nella fase transitoria e fino all'adozione delle leggi statali (e regionali) in applicazione del nuovo art. 117 Cost.

Quanto alla possibilità per le Regioni di intervenire, fin da subito, con norme non generali (particolari) negli ambiti delimitati da clausole di co-legislazione, la dottrina appare divisa:

- da un lato si pone chi si è spinto a suggerire, nelle materie *de quibus* «l'esercizio immediato, pienamente legittimo in sé, della legislazione regionale, senza previa *interpositio* di leggi statali: resta valido il criterio che principi fondamentali e norme generali possono essere tratti dalla legislazione vigente e direttamente dai consigli regionali» (Morrone, 2016);
- dall'altro lato vi sono gli studiosi ad avviso dei quali non è affatto certo che le norme generali possano essere ricavate al pari dei principi fondamentali «ed anzi potrebbe sostenersi che debbano essere necessariamente e preventivamente poste dal legislatore» (Rivosecchi, 2014).

3.4 La nuova potestà regionale

La legge di riforma costituzionale individua alcuni titoli espliciti di materie nei quali si instaura una potestà regionale (ad esempio pianificazione territoriale e mobilità). Questa nuova tipologia di potestà regionale (enumerata) pone interessanti ma, allo stato dell'arte, non risolubili questioni:

- le materie espressamente individuate potranno forse costituire un nocciolo duro, incompressibile da parte del legislatore statale?
- Come si risolve la contraddizione sussistente tra l'attribuzione di una materia al legislatore statale e di una parte di essa (o di una sub-materia) a quello regionale, come nel caso limite del rapporto tra governo del territorio e pianificazione del territorio regionale?
- Quali limiti derivano dal fatto che la legislazione regionale nella maggior parte di queste materie è limitata ad ambiti finalistici (programmazione, promozione,

valorizzazione e dotazioni) e la materia, dunque, non appartiene tutta alla potestà regionale?

3.5 Il permanere della clausola di residualità

La riforma non elimina la clausola di residualità per cui tutte le materie non espressamente riservate alla potestà statale dal nuovo art. 117, comma secondo, Cost. si devono ritenere ancora ascritte alla potestà regionale.

A questo proposito occorre chiedersi quanto possa incidere sulle competenze regionali il permanere della clausola di residualità.

La risposta sembra positiva per le Regioni, dal momento che la legge di revisione non incide, salvo l'operare della *supremacy clause*, sulla gran parte delle materie che alla luce della Costituzione vivente (ovvero come applicata in concreto e come interpretata dalla Corte costituzionale) sono considerate residuali.

Questo discorso vale per le materie cd. economiche (e quindi agricoltura, commercio, industria e artigianato, con la sola eccezione del turismo), per le acque minerali e termali, per la caccia e la pesca, per le miniere e le cave, per la polizia amministrativa regionale e locale.

3.6 La clausola di supremazia

Non prevista nel 2001 (quando forse era più opportuna), viene ora introdotta, all'art. 117, comma quarto, Cost. quella clausola di supremazia che contraddistingue, in genere, gli ordinamenti federali. Potrà essere utilizzata rispetto alle materie assegnate alla competenza piena delle Regioni quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

Si è scritto (D'Arena, 2015) che la clausola di supremazia si presenta come una clausola d'esercizio, analogamente alla clausola di necessità (*Erforderlichkeitsklausel*) prevista dalla Legge fondamentale tedesca, una clausola, cioè, che non prevede la piena e incondizionata prevalenza della legislazione federale rispetto alla legislazione locale, ma elenca le condizioni alle quali la prevalenza predetta è subordinata.

Un problema che si è posto in Germania riguarda la giustiziabilità della clausola da parte del giudice costituzionale ed è stato risolto prevedendo espressamente all'interno della Costituzione tedesca questa possibilità.

In Italia che cosa succederà in assenza di una espressa indicazione?

Quale ruolo per il Senato?

Se alla prima domanda è facile rispondere positivamente, dal momento che l'esercizio della clausola comporterà una immediata lesione della sfera di competenza legislativa riservata alle Regioni, per quanto riguarda il ruolo del Senato occorre ricordare che questa non è una della

ipotesi di legge bicamerale e che, quindi, l'eventuale opposizione del Senato sarà superabile dalla volontà della Camera.

3.7 In sintesi

In dottrina numerosi commentatori hanno espresso l'avviso che la riforma non avrà un grande impatto sulla quantità e qualità della legislazione regionale; si è, ad esempio, affermato che: «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» (Mangiameli, 2015).

Pur senza essere completamente convinti da siffatte affermazioni, siamo dell'avviso che la revisione non produrrà gli effetti paralizzanti della legislazione regionale paventati da alcuni studiosi ma avrà certamente un effetto riduttivo (soprattutto da un punto di vista qualitativo) sulle attuali competenze legislative dei Consigli regionali in talune materie, e specialmente per quelle che oggi sono di potestà concorrente.

Il peso concreto di tale diminuzione si misurerà in funzione di due ordini di fattori: da un lato la capacità oppositiva del Senato di fronte alle spinte accentratrici della Camera dei deputati; dall'altro lato, la posizione che assumerà la Corte costituzionale nell'interpretare le più controverse disposizioni contenute nella riforma.

4. PRIME PROPOSTE SU PROSPETTIVE E SPAZI DI INTERVENTO PER IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

In considerazione di quanto esposto nel capitolo precedente, vengono di seguito presentate alcune prime proposte in ordine alla revisione dello Statuto, della legislazione e dei regolamenti regionali.

1. Revisione dello Statuto regionale

Lo Statuto di Regione Lombardia nulla dispone in ordine alle materie, pertanto non sembrano necessari interventi su di esso in relazione a tali aspetti.

2. Legislazione regionale

Alcune materie come l'organizzazione dei servizi sociali e sanitari attribuite alla competenza legislativa delle Regioni possono comportare un concreto aumento dell'attuale livello di autonomia legislativa regionale, fin quando non incidano sulla tutela della salute o sui livelli essenziali concernenti l'assistenza sociale stabiliti con legge dello Stato; analogamente avviene per altre materie di competenza regionale finché non siano incise da norme legislative statali.

In dottrina è stata effettuata una ricognizione delle materie di potestà residuale, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale e dell'effettivo esercizio delle competenze legislative da parte dei consigli regionali (Giurdanella, 2015), evidenziando ben 24 materie ascrivibili a tale forma di potestà:

1. acque minerali e termali
2. agricoltura
3. artigianato
4. assistenza e servizi sociali
5. caccia
6. cave e torbiere
7. commercio
8. comunità montane
9. diritto allo studio
10. edilizia residenziale pubblica
11. incentivi alle imprese
12. industria
13. istruzione e formazione professionale
14. organizzazione amministrativa regionale
15. organizzazione sanitaria
16. pesca
17. polizia amministrativa locale
18. promozione delle attività e dei beni culturali

19. promozione dei beni ambientali
20. pubblico impiego regionale
21. servizi pubblici locali
22. trasporto pubblico locale
23. turismo
24. usi civici

Peraltro, come noto, queste materie di competenza regionale in realtà sono state limitate dall'ampio utilizzo da parte del legislatore nazionale di alcune materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato che hanno una portata "trasversale": il riferimento va ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, alla tutela (e promozione) della concorrenza, all'ordine pubblico e sicurezza, alla tutela della salute, al diritto civile e penale.

Questi limiti impliciti continueranno a sussistere anche nelle per le nuove materie di potestà regionale.

Relativamente alle nuove materie espressamente attribuite alla potestà legislativa regionale i legislatori regionali potranno intervenire subito dopo l'entrata in vigore della riforma anche dettando norme in contrasto con leggi statali precedenti, che divengono cedevoli *in parte qua*.

Per fare un esempio, riteniamo che le Regioni potranno dettare disposizioni relativamente alla pianificazione territoriale delle città metropolitane anche in eventuale contrasto con la legge 56/2014.

D'altro canto, nelle materie che vengono attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato e che nel vecchio testo erano concorrenti (es. porti e aeroporti) o residuali (es. turismo), le legislazioni regionali restano in vigore fino a che il legislatore statale non utilizzerà le nuove competenze.

Le materie di potestà regionale a seguito della riforma, dovrebbero pertanto essere le seguenti, distinguendo tra enumerate e residuali.

Tabella 1 – Materie di potestà regionale

Materie enumerate	Materie residuali
Diritto allo studio, anche universitario	Acque minerali e termali
Infrastrutture regionali	Agricoltura
Mobilità regionale	Artigianato
Ordinamento e organizzazione regionale	Caccia
Organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale	Camere di commercio
Pianificazione territoriale	Commercio, fiere e mercati
Programmazione e organizzazione dei servizi sanitari	Energia (produzione, trasporto e distribuzione) a livello regionale
Programmazione e organizzazione dei servizi sociali	Industria
Promozione dello sviluppo economico locale	Miniere, risorse geotermiche, cave e torbiere
Promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici	Pesca
Rappresentanza delle minoranze linguistiche	Polizia amministrativa regionale e locale
Regolazione delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica	Rapporti tra Regione e Unione europea
Servizi scolastici	Spettacolo
Valorizzazione e organizzazione regionale del turismo	

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

3. Regolamenti regionali

La riforma costituzionale aumenta le materie di potestà legislativa esclusiva statale, ma persistendo i criteri di allocazione delle funzioni amministrative previste dall'art. 118 Cost., potrà essere possibile un aumento dei regolamenti regionali, delegati o non dallo Stato, in collegamento con un'accresciuta attribuzione alla Regione di funzioni amministrative.

5. L'APPLICAZIONE REGIONALE DELLA RIFORMA: ESEMPLIFICAZIONI

In questo capitolo cercheremo di evidenziare l'impatto della riscrittura dell'art. 117 Cost. su alcune materie sulle quali le Regioni esercitano, a Costituzione vigente, significativi poteri normativi e che costituiscono, pertanto, un test per provare a ragionare sulle possibili conseguenze della riforma in itinere.

Si è scelto di analizzare una materia all'interno di ciascuna delle macro-aree di interesse regionale: il turismo per quanto attiene all'area economica, il governo del territorio per l'area territoriale e la promozione e l'organizzazione dei servizi sociali per quanto riguarda l'area sociale.

5.1 Turismo

La materia "turismo e industria alberghiera" che, nel testo originario del 1948, era ricompresa tra le materie di potestà concorrente, è transitata, con la riforma del 2001, tra le materie cd. residuali ovvero di potestà esclusiva (per quanto possibile) delle Regioni; è la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 94/2008 (punto 5 delle Considerazioni in diritto) a ribadire che «la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo è pacifica».

Questa sussunzione non ha però impedito al legislatore (e al Governo) statale di intervenire in ambiti che avrebbero dovuto ritenersi affidati alle cure dei legislatori regionali. Così, solo a titolo di esempio, si ricordano le vicende che hanno condotto alla emanazione del d.p.c.m. 13 settembre 2002 in attuazione della legge quadro 135/2001 oppure all'adozione del Codice del Turismo (d.lgs. 79/2011).

E interventi normativi statali spesso altamente invasivi della sfera di autonomia regionale sono stati parzialmente giustificati dalla Corte costituzionale o perché effettuati in applicazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. (come nel caso dell'Agenzia Nazionale del Turismo (ENIT), ritenuta legittima da Corte costituzionale con la sentenza n. 214/2006) o perché fondati su altri titoli competenziali o sulla tutela di preminenti interessi nazionali non frazionabili.

Così nella sentenza n. 90/2006, pur affermando la «sicura competenza regionale» per l'individuazione dei porti turistici e per il regime delle relative concessioni (punto 8.3 del Considerato in diritto), la Corte costituzionale non escludeva, tuttavia, «che lo Stato possa procedere, in futuro, con la necessaria partecipazione della Regione interessata, in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti turistici, per la loro dimensione ed importanza, carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali».

Ancora nella sentenza n. 339/2007, nel giudicare i ricorsi presentati da alcune Regioni nei confronti della nuova legge statale in materia di agriturismo (legge 96/2006), la Corte costituzionale, pur collocando sia il turismo sia l'agricoltura tra le materie residuali di competenza regionale, afferma che la disciplina dell'agriturismo «interferisce tuttavia con altre materie attribuite alla competenza» esclusiva statale o concorrente, e che talune disposizioni trovano, invece, fondamento nei principi di sussidiarietà ed adeguatezza (di cui all'art. 118 Cost.), come la determinazione dei criteri di classificazione delle aziende agrituristiche con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali (atto ministeriale, sia pure assunto previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni) o come la predisposizione di un programma triennale (sempre con atto del Ministro delle politiche agricole) finalizzato alla promozione dell'agriturismo italiano sui mercati nazionali e internazionali. E la Corte costituzionale finisce per ritenere legittima anche la disposizione che introduce l'obbligo per le Regioni di inviare annualmente al Ministero delle politiche agricole e forestali «una relazione sintetica sullo stato dell'agriturismo nel territorio di propria competenza, integrata dai dati sulla consistenza del settore e da eventuali disposizioni emanate in materia».

Maggiormente attenta al ruolo e alle competenze delle Regioni è, invece, la sentenza della Corte costituzionale n. 80/2012 che ha dichiarato illegittime numerose disposizioni del Codice del Turismo, tra le quali le norme relative alla classificazione e disciplina delle strutture ricettive.

Le Regioni, dal canto loro, non hanno saputo sfruttare appieno le potenzialità insite nella nuova collocazione della materia e soprattutto non sono state in grado di coordinare la loro azione nonostante in sede di Conferenza Stato-Regioni (seduta del 14 febbraio 2002), preso atto della sopravvenuta collocazione costituzionale del turismo come materia «di esclusiva competenza regionale», si fosse raggiunto un accordo (poi recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002) secondo cui «i principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico» sarebbero stati «definiti d'intesa fra le Regioni» ovvero senza il concorso della rappresentanza statale (Malo, 2008).

Quanto agli ambiti sui quali si sono misurati i legislatori regionali si deve registrare una certa omogeneità che ha portato all'adozione, da parte di alcune Regioni come la Lombardia (al pari di Lazio, Marche, Umbria, Veneto e Toscana), di testi unici in materia di turismo all'interno dei quali sono, ordinariamente, disciplinate alcune grandi aree:

- a) la promozione e l'informazione turistica con la relativa organizzazione amministrativa (comprensivo dei sistemi turistici);
- b) le strutture ricettive (alberghiere ed extra-alberghiere, ivi compresi i bed and breakfast);
- c) le agenzie di viaggio e turismo;
- d) le professioni turistiche (di guida ed accompagnatore; in qualche Regione anche la professione di maestro di sci);
- e) il sostegno economico alle imprese turistiche.

Altri ambiti nei quali è stata esercitata (a Costituzione invariata) la potestà regionale in materia di turismo sono: il demanio a finalità turistica e le concessioni sugli stabilimenti balneari l'agriturismo e il turismo rurale; la valorizzazione di itinerari culturali regionali; il turismo naturalista.

Per quanto concerne la Lombardia il testo unico attualmente vigente è rappresentato dalla l.r. 27/2015 (recante “Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo”); altre leggi vigenti riguardano:

- le professioni di montagna¹⁶;
- l'agriturismo¹⁷;
- gli ecomusei¹⁸;
- i campeggi e i soggiorni didattici¹⁹.

Il nuovo art. 117, comma secondo, lett. s) ascrive alla potestà esclusiva dello Stato la materia “disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo” mentre l'art. 117, comma terzo, introduce la nuova materia di potestà esclusiva delle Regioni della submateria denominata “valorizzazione e organizzazione regionale del turismo”.

Né si deve dimenticare che l'art. 117, comma secondo, lett. t) porta la materia “ordinamento delle professioni” sotto la tutela esclusiva dello Stato.

Dalla riscrittura dell'art. 117 Cost. emerge, dunque, un nuovo riparto delle competenze in materia di turismo: si delinea, infatti, una competenza regionale esclusiva riguardante le politiche regionali di “valorizzazione” e “organizzazione” del comparto turistico, che viene scorporata dalla competenza in materia di turismo *tout court*, che passa sotto il controllo statale, al pari delle professioni legate al turismo.

Fermo restando quanto affermato *supra* (par. 3.3) in relazione alle clausole di co-legislazione e al contenuto che potrà/dovrà avere la legislazione statale che individuerà i principi generali e comuni, in dottrina si è osservato che in ambito turistico essa dovrebbe comprendere “le politiche nazionali (ovvero quelle a carattere “unitario” o di natura sovra-regionale) di sostegno e organizzazione del settore *de quo*, nonché le attività e le finalità ascrivibili al settore turistico (individuate “al netto”, ovviamente, delle summenzionate politiche regionali)” (Grimaldi, 2015).

¹⁶ L.r. 26/2014 recante “Norme per la promozione e lo sviluppo delle attività motorie e sportive, dell'impiantistica sportiva e per l'esercizio delle professioni sportive inerenti alla montagna”.

¹⁷ Titolo X della l.r. 31/2008 “Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale”.

¹⁸ L.r. 13/2007 “Riconoscimento degli ecomusei per la valorizzazione della cultura e delle tradizioni locali ai fini ambientali, paesaggistici, culturali, turistici ed economici”.

¹⁹ L.r. 16/2008 “Norme per la tutela e la regolamentazione dei campeggi e dei soggiorni didattico-educativi nel territorio della Regione Lombardia”.

Partendo dalle grandi aree sopra menzionate che oggi sono disciplinate all'interno di testi unici (o comunque di leggi organiche) regionali, è possibile supporre che:

- a) dovrebbe permanere sotto il controllo del legislatore regionale soltanto la disciplina della “*promozione ed informazione turistica* (e relativa organizzazione amministrativa)”, con il solo condizionamento che potrebbe derivare da disposizioni generali di origine statale che obblighino ad avere medesime nomenclature sull'intero territorio nazionale per le strutture pubbliche coinvolte, come ad esempio per le strutture di promozione e informazione turistica ai diversi livelli amministrativi (i vecchi IAT). Di conseguenza, dovrebbero restare di competenza regionale sia i sistemi turistici sia le proloco;
- b) quanto alle *strutture ricettive* lo Stato decida di riproporre quei criteri di classificazione e disciplina di tali strutture che erano presenti sia nella legge quadro 135/2001 sia nel Codice del Turismo (articoli da 8 a 15, dichiarati incostituzionali dalla ricordata sentenza della Corte costituzionale n. 80/2012);
- c) similmente, per quanto attiene alle *agenzie di viaggio e turismo*, difficilmente potranno essere nuovamente respinti i tentativi statali miranti a ottenere una maggiore uniformità e in gran parte dichiarati incostituzionali per eccesso di delega (sentenza della Corte costituzionale n. 80/2012). Le disposizioni generali e comuni lasceranno, presumibilmente, poco spazio ai legislatori regionali;
- d) la *disciplina delle professioni turistiche* transiti completamente al legislatore statale, che, forse, potrebbe lasciare (a propria completa discrezione) alle Regioni una qualche forma di potestà attuativa;
- e) potranno essere ancora approvate da parte regionale misure legislative di sostegno alle imprese turistiche.

Tra gli altri ambiti, dubbi sussistono in ordine alla sorte dell'agriturismo, considerando che l'agricoltura è rimasta tra le materie residuali ma numerosi sono stati, nel recente passato, i tentativi statali di intervenire in materia.

Quanto alle funzioni amministrative, riteniamo che in virtù dell'attribuzione alla competenza regionale della sub-materia “valorizzazione e organizzazione regionale del turismo”, le Regioni dovrebbero mantenere inalterate le attuali funzioni che si possono così ricostruire (Ufficio studi Camera dei deputati, 2015):

- programmazione, di norma attraverso l'adozione di piani triennali di sviluppo turistico e dei relativi programmi annuali di attuazione, di tutte le iniziative e coordinamento delle attività dei diversi soggetti operanti nel territorio;
- promozione dell'immagine unitaria della Regione all'Italia ed all'estero, anche attraverso le relazioni internazionali;
- finanziamento dei progetti di sviluppo del territorio e loro selezione (riconoscimento dei sistemi turistici locali e simili), incentivazione degli operatori del settore;

- coordinamento della raccolta, elaborazione e diffusione dei dati concernenti la domanda e l'offerta turistica regionale.

5.2 Governo del territorio

La materia “governo del territorio” è stata introdotta nel 2001; in precedenza, solo l'urbanistica era collocata tra le materie di potestà concorrente.

Secondo la giurisprudenza costituzionale successiva al 2001 il governo del territorio include, oltre all'urbanistica, la disciplina dell'attività edilizia (in particolare dei titoli abilitativi: permesso di costruire, DIA, SCIA, CIAL etc.) nonché l'edilizia residenziale pubblica (o meglio la fissazione di principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica); anche la disciplina del condono edilizio (con esclusione delle sanzioni penali) vi è compresa (si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 49/2006).

La disciplina dell'attività edilizia ha trovato i propri principi fondamentali (sia pure spesso attuati in modo molto articolato nelle diverse Regioni) nel DPR 380/2001 (e successive modifiche), mentre nell'urbanistica è mancata una legge cornice e i principi contenuti nella legge urbanistica del 1942 sono stati spesso superati da una legislazione regionale assai innovativa e, al contempo, molto diversificata, sia in ordine ai contenuti dello strumento urbanistico, che agli effetti temporali sulla proprietà e alle modalità di attuazione degli interventi edilizi, tanto che in dottrina si è parlato di una babele di discipline urbanistiche (Urbani, 2014).

Numerosi sono i principi fondamentali sul governo del territorio che la Corte costituzionale ha individuato nella sua giurisprudenza dal 2001 (Antonini e De Nes, 2015):

- 1) le disposizioni riguardanti le categorie di interventi edilizi
- 2) il principio di semplificazione in materia di titoli abilitativi
- 3) il principio di onerosità del titolo abilitativo
- 4) l'utilizzabilità della DIA anche per interventi edilizi riguardanti aree o immobili sottoposti a vincolo
- 5) il principio secondo cui le infrastrutture di reti di comunicazione elettroniche sono opere di urbanizzazione primaria
- 6) l'obbligatorietà della trasmissione dei piani attuativi, che non richiedono approvazione regionale dai Comuni alla Regione o alla Provincia delegata
- 7) le distanze tra fabbricati e relative deroghe
- 8) la subordinazione degli interventi in zone sismiche alla valutazione degli organi competenti
- 9) il principio secondo cui le sanzioni per mancato o ritardato pagamento del contributo di costruzione devono avere carattere pecuniario ed essere determinate dentro valori massimi e minimi

- 10) previsione del titolo abilitativo in sanatoria, determinazione delle volumetrie e limiti all'individuazione delle opere condonabili
- 11) i requisiti igienico-sanitari dei locali adibiti ad attività agrituristica
- 12) l'indennità di esproprio (commisurata al valore del bene)
- 13) numerose norme in materia di edilizia residenziale pubblica

Per quanto riguarda la Regione Lombardia i testi principali adottati e vigenti nella materia sono:

- l.r. 12/2005 “Legge per il governo del territorio” (e successive modifiche, da ultimo con l.r. 2/2015);
- l.r. 27/2009 “Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica” (e successive modifiche, da ultimo con l.r. 2/2013);
- l.r. 31/2014 “Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato”;
- l.r. 33/2015 “Disposizioni in materia di opere o di costruzioni e relativa vigilanza in zone sismiche”.

Non v'è dubbio che la legge regionale 12/2005 costituisca il più importante tra questi provvedimenti normativi. Il modello di pianificazione scelto dal legislatore lombardo è diverso da quello di altre Regioni (Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Veneto) dal momento che non diverge in modo netto dal modello originario della legge urbanistica del 1942, stabilendo che le previsioni strutturali del Documento di Piano (che insieme al Piano dei Servizi e al Piano delle Regole forma il PGT e cui è affidato il compito di tracciare il quadro ricognitivo e programmatico di riferimento per lo sviluppo economico e sociale del Comune) non siano seguite da un piano operativo (come previsto in quasi tutte le altre leggi regionali di riforma degli ultimi dieci anni), ma direttamente da piani attuativi (che si possono intercambiare).

Un ruolo fondamentale all'interno del modello lombardo è rappresentato dal forte risalto assegnato ai principi di compensazione, perequazione e incentivazione urbanistica (art. 11) nonché al principio di collaborazione con i privati, attraverso i quali si è cercato di tradurre anche in questa materia il principio di sussidiarietà.

Il nuovo art. 117, comma secondo, lett. u) attribuisce alla potestà esclusiva dello Stato la materia “disposizioni generali e comuni sul governo del territorio” mentre l'art. 117, comma terzo, introduce la nuova materia di potestà esclusiva delle Regioni della sub-materia denominata “pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno”.

Non possono esservi dubbi sul fatto che l'obiettivo dell'intervento riformatore nel settore dell'urbanistica sia quello di mettere un freno alla diversificazione delle legislazioni regionali (che pure hanno portato a significative e positive innovazioni del quadro regolatorio) - proliferata anche grazie all'assenza di una legge statale contenente i principi fondamentali -, ponendo così termine alla dicotomia esistente tra regioni legate ad un'urbanistica tradizionale

nel solco della legge del 1942 e regioni più innovative che hanno normato nel solco delle proposte dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU).

Molto cambierà e le Regioni vedranno, presumibilmente, limitato il proprio (finora ampio) margine di discrezionalità, sempre che il legislatore decida di intervenire dettando le disposizioni generali e non continui sulla strada omissiva percorsa fino ad oggi.

A detta di Paolo Urbani (2014) le disposizioni generali e comuni sul governo del territorio dovranno necessariamente contemplare «le invarianti relative alla tipologia dei piani urbanistici, il procedimento di formazione, gli effetti temporali sulla proprietà, il regime dei vincoli urbanistici, i profili relativi alle prescrizioni conformative della proprietà e del territorio, la garanzia delle dotazioni territoriali (gli standards urbanistici ed edilizi), le norme e le misure di salvaguardia».

Aggiungiamo che anche nella submateria dell'edilizia residenziale pubblica spetterà allo Stato dettare principi e criteri che potranno essere anche più precettivi di quelli odierni.

Il punto cruciale diventa, dunque, definire il margine di autonomia regionale garantito dalla submateria "pianificazione del territorio regionale".

Come contemperare questa competenza con l'attribuzione delle disposizioni generali sul governo del territorio allo Stato? E ancora, come non tenere in considerazione il fatto che la legislazione in materia urbanistica (e quindi di pianificazione territoriale) sia stata progressivamente ancor prima del 2001 lasciata alle Regioni?

La dottrina non ha per il momento affrontato questo nodo gordiano. Siamo dell'avviso che all'interno delle disposizioni generali potranno trovare posto norme che disciplinino in modo unitario sull'intero territorio nazionale:

- tipologia, contenuto minimo, durata ed effetti conformativi dei diversi piani territoriali;
- rapporti di massima tra pianificazione generale e strumenti attuativi (piano strutturale/operativo);
- distanze minime e standard;
- consumo dei suoli e rigenerazione urbana.

E alle Regioni potrebbero restare:

- procedimento di formazione e approvazione dei piani territoriali (regionale, metropolitano, di area vasta, comunale);
- controlli sugli strumenti di pianificazione;
- modalità di partecipazione dei privati alla redazione dei piani;
- disciplina della pianificazione strategica di area vasta;
- strumenti di urbanistica contrattata.

5.3 Servizi sociali

Le conseguenze della riforma costituzionale sulla materia dei servizi sociali non sono immediatamente comprensibili senza illustrare la complessa situazione della disciplina attuale della materia a livello statale e regionale.

L'art. 128 comma secondo del d.lgs. 112/1998 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59” individua come *servizi sociali*: «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia». Tale definizione allude alla configurazione più moderna ed onnicomprensiva dei servizi sociali, da intendersi come quei servizi e quelle prestazioni rivolti non tanto all'assistenza di determinate fasce deboli e tipizzate della popolazione, quanto piuttosto a rimuovere o a superare qualsiasi bisogno o difficoltà che ogni persona può incontrare durante la sua vita individuale e familiare²⁰ (Bonetti, 2014).

È la stessa concezione ricavabile nella legislazione statale²¹ e nella legislazione regionale, confermata anche dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza della Corte costituzionale n. 287/2004).

Gli interventi e i servizi sociali sono però classificabili in categorie meno certe e meno preventivamente individuabili, sia perché a livello individuale il disagio socio-assistenziale sfugge ad ogni tentativo di classificazione, sia perché a livello sociale i fenomeni, le situazioni e gli eventi che creano disagi e bisogni alle persone possono essere assai diversi da luogo a luogo. Ciò spiega il legame dei servizi sociali con i bisogni della popolazione che vive in un determinato territorio e dunque il loro carattere sempre intrinsecamente locale.

Questa concezione dei servizi sociali si collega alla finalità di integrazione sociale sottesa all'esigenza di intervento dei pubblici poteri per la rimozione degli ostacoli economici e sociali che di fatto impediscono l'eguaglianza (principio di eguaglianza sostanziale previsto dall'art. 3, comma secondo Cost.) e alle esigenze della dignità umana garantita dai diritti inviolabili della persona e dal principio di solidarietà economica e sociale previsti dall'art. 2 Cost., nonché dal principio della pari dignità sociale dei cittadini previsto dall'art. 3, comma primo Cost.

²⁰ Nella categoria dei “servizi sociali” è a sua volta possibile distinguere tra servizi socio-sanitari, servizi socio-educativi e servizi sociali in senso stretto.

²¹ Così l'art. 1, comma primo, della legge quadro n. 328/2000 prevede che «la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione».

Con la riforma costituzionale del 2001 è stata attribuita allo Stato la potestà legislativa esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza sociale (art. 117, comma secondo, lett. m Cost.), la quale, tuttavia, non è stata finora sostanzialmente esercitata, se non per alcuni aspetti accessori. Poiché la definizione dettagliata dei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sociale riguarda esigenze personali e familiari che non sono sempre preventivamente individuabili con precisione, finora i livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza sociale sono stati definiti dalle norme statali soltanto per quelle prestazioni che hanno un contenuto misto con altre materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, come l'assistenza sanitaria, l'istruzione e la tutela e la sicurezza del lavoro. Infatti sono, ad oggi, determinati a livello statale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'assistenza sociale soltanto per quanto concerne: a) le prestazioni socio-sanitarie²²; b) le prestazioni socio-educative per la prima infanzia²³.

Invece, tuttora manca una definizione adeguata e completa di tutte le altre prestazioni in materia di assistenza sociale, che è prevista in modo troppo generico dagli artt. 2, 16 e 22 della legge 328/2000, legge in massima parte non più applicabile dopo la revisione costituzionale del 2001 ma che mantiene validità normativa cogente per ciò che attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali.

D'altra parte, poiché l'assistenza sociale è rientrata tra le materie di potestà residuale, le Regioni hanno disciplinato tale ambito, mentre il legislatore statale non ha garantito un finanziamento stabile e uniforme delle prestazioni assistenziali ai sensi dell'art. 119 Cost. in assenza di individuazione dei fabbisogni e dei costi standard di tali prestazioni. Ciò ha comportato una scarsa tutela omogenea dei diritti sociali delle persone e una debole tutela uniforme dei bisogni, anche perché le funzioni amministrative in materia di programmazione e gestione dei servizi sociali di base rientrano, soltanto dal 2012, tra le funzioni fondamentali di ogni Comune e la mancata adozione dei livelli essenziali delle prestazioni ha creato prestazioni e servizi talmente differenziati da sviluppare sistemi integrati regionali troppo diversi tra loro. Così ogni Regione e ogni ente locale ha programmato e organizzato i servizi sociali per prestazioni differenti in qualità e quantità, mentre manca un finanziamento dello Stato in modo uniforme sul territorio nazionale.

In conseguenza della crisi economica, negli ultimi anni Regioni e Comuni sono stati sempre più costretti a ridurre quantità, qualità e durata delle prestazioni, il che ha finito per ridurre al minimo lo spazio "tecnico" nell'ambito della gestione discrezionale dei servizi sociali (della programmazione regionale e locale, dell'azione dei professionisti e delle sinergie del privato sociale).

Lo Stato è a sua volta intervenuto direttamente con alcune leggi per istituire:

- alcuni fondi vincolati in favore di determinate spese regionali finalizzate a coprire determinati bisogni sociali (asili nido, integrazione degli stranieri), che però la Corte

²² Atto di indirizzo e coordinamento del 14 febbraio 2001 e allegato 1C del d.p.c.m. 29 novembre 2001.

²³ Intesa nella Conferenza unificata del 26 settembre 2007.

costituzionale ha via via dichiarato incostituzionali perché creavano vincoli di destinazione al finanziamento statale vietati dall'art. 119 Cost.;

- alcuni interventi finanziari assistenziali diretti, nella forma di agevolazioni tariffarie nell'ambito delle sue competenze concernenti la regolazione dei mercati (si vedano i bonus elettricità e i bonus gas per le fasce meno abbienti), o nella forma di agevolazioni fiscali nell'ambito della sua potestà legislativa tributaria.

Spetta poi ad ogni Regione disciplinare con legge l'organizzazione del sistema assistenziale locale e alla legislazione statale e regionale disciplinare le singole prestazioni, che devono ricevere il finanziamento statale se rientrano nei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti con legge statale.

Per quanto riguarda Regione Lombardia la disciplina generale regionale dell'organizzazione dei servizi sociali è prevista dalla l.r. 3/2008 ("Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario"), successivamente modificata dalla l.r. 2/2012 (che ha introdotto anche il "fattore famiglia regionale") e dalla l.r. 23/2015 ("Evoluzione del sistema socio-sanitario lombardo).

Altre leggi regionali prevedono poi norme speciali in favore di determinate categorie di disagio sociale:

- l.r. 11/2012 "Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza";
- l.r. 18/2014 "Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizione di disagio, in particolare con figli minori";
- l.r. 15/2015 "Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari".

Inoltre, alcune specifiche norme sugli interventi sociali sono previste anche da altre leggi regionali in materia socio-sanitaria e socio-educativa:

- l.r. 44/1976 "Istituzione del servizio per l'educazione sessuale, per la procreazione libera e consapevole, per l'assistenza alla maternità, all'infanzia e alla famiglia";
- l.r. 23/1999 "Politiche regionali per la famiglia";
- l.r. 22/2001 "Azioni di sostegno e valorizzazione della funzione sociale ed educativa svolta dalle parrocchie mediante gli oratori";
- l.r. 34/2004 "Politiche regionali per i minori";
- l.r. 8/2005 "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia";
- l.r. 8/2013 "Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico".

Secondo la dottrina che ha analizzato la legislazione lombarda in materia di servizi sociali (e principalmente l'innovativa l.r. 3/2008) le caratteristiche peculiari della stessa, rispetto alle altre

legislazioni regionali, sono da rinvenire nei due pilastri del cd. quasi-mercato²⁴ e della sussidiarietà (G. Carabelli - C. Facchini, 2011; Gori, 2011), che sono stati confermati anche nella recente l.r. 23/2015.

La riforma costituzionale in itinere interviene sulla materia dei servizi sociali in modo articolato. La potestà legislativa esclusiva dello Stato riguarderà non soltanto – come disposto dal testo costituzionale in vigore – la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ma anche le «disposizioni generali e comuni» per la tutela della salute e per le politiche sociali.

La materia delle «disposizioni generali e comuni» per la tutela della salute e per le politiche sociali appare complementare rispetto alla materia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali (Scaccia 2016) e si tratta di una nuova materia di «co-legislazione» (Pajno, 2014) tra Stato e Regioni, in cui gli attributi «generali» e «comuni» dovrebbero entrambe qualificare la legislazione statale, così da circoscrivere più lo spazio affidato alla legislazione statale che dovrebbe essere «sorretta da istanze unitarie» (Rivosecchi 2014).

In questa interpretazione la nuova disposizione costituzionale assume un ruolo di garanzia nei confronti delle Regioni, ma, alla luce dell'orientamento fortemente centralista espresso dalla giurisprudenza costituzionale si presta ad essere letta anche quale strumento per marginalizzare la potestà legislativa regionale, i cui confini sono sostanzialmente rimessi di volta in volta alla scelta del legislatore statale ed eventualmente alla successiva giurisprudenza della Corte costituzionale. In dottrina, per tentare di interpretare le nuove disposizioni costituzionali, si richiama l'esempio della sentenza della Corte costituzionale n. 200/2009 in materia di norme generali sull'istruzione dove la locuzione «disposizioni generali e comuni», viene riferita alla disciplina della struttura portante del sistema nazionale con riferimento agli interessi unitari che di per sé non richiederebbero alcuna attuazione, se non come prevede il nuovo art. 117, comma terzo Cost. mediante le leggi regionali in materia di promozione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali (Morana 2016).

In ambito sociale e sanitario, il nuovo art. 117, comma terzo Cost. affida alla potestà legislativa delle Regioni la «promozione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali». Si tratta di un rafforzamento ed esplicitazione della competenza legislativa regionale in materia di servizi sociali che non è più materia di competenza residuale, ma di competenza legislativa enumerata seppur espressamente limitata alla promozione e organizzazione dei servizi sociali, materia nella quale la legislazione statale non potrà influire se non come effetto della legislazione statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza sociale e di disposizioni generali e comuni sulle politiche sociali.

²⁴ Per «quasi-mercato» si intende l'applicazione al sistema dell'assistenza sociale di alcuni istituti di derivazione liberista al fine di consentire sia l'ampliamento dell'offerta sia una maggiore libertà di scelta agli utenti del servizio.

È ragionevole ipotizzare che per *promozione dei servizi sociali* si alluda alle azioni regionali di:

- rilevazione dei bisogni delle persone (nei limiti statali concernenti la raccolta dei dati);
- promozione e sostegno delle iniziative di utilità generale intraprese dai privati, singoli o associati (è il principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118, comma quarto Cost.);
- aggiornamento del personale preposto alle professioni sociali (regolate con legge statale);
- finanziamento della costruzione, gestione e manutenzione delle strutture preposte ai servizi sociali;

e per *organizzazione dei servizi sociali*:

- alla disciplina dell'organizzazione regionale e locale dei servizi socio-assistenziali;
- alla disciplina della tipologia dei servizi sociali, socio-sanitari e socio-educativi offerti, dei loro destinatari e delle modalità di accesso agli stessi (nei limiti previsti dalle leggi statali concernenti i livelli essenziali delle prestazioni e le politiche sociali e sanitarie);
- al tipo di organizzazione prescelta (diretta da parte della Regione, attraverso enti locali o appositi enti);
- all'allocatione delle diverse funzioni in materia sociale tra Regione ed enti locali (nei limiti delle leggi statali che fissano le funzioni fondamentali, in materia di diritti sociali degli enti locali);
- alla programmazione territoriale e finanziaria dei servizi, alla loro distribuzione territoriale, ai loro collegamenti, ai servizi socio-sanitari, alla distribuzione del personale, ai collegamenti tra enti pubblici e privati.

È evidente l'importanza di tali materie attribuite alla competenza regionale, ma è altrettanto evidente che si tratta di materie oggettivamente strumentali al raggiungimento in ogni Regione dei livelli essenziali delle prestazioni e alla realizzazione delle politiche sociali individuate a livello statale. Anche l'uso della parola "servizi" sempre tradizionalmente distinto nella legislazione statale e regionale dalle "prestazioni" anche economiche, potrebbe indurre ad una interpretazione restrittiva che sembrerebbe precludere un intervento regionale che istituisca prestazioni economiche, anche se la clausola residuale dovrebbe consentire una interpretazione estensiva che non limiti l'intervento regionale.

L'attribuzione alla potestà legislativa regionale in materia di organizzazione sociale e sanitaria dovrebbe consentire a ogni Regione di sviluppare il proprio modello di promozione, pianificazione e organizzazione dei servizi sociali, ferma restando l'esigenza di rispettare le leggi statali che prescrivono i livelli essenziali delle prestazioni sociali e le funzioni fondamentali degli enti locali in materia sociale e di quelle che disciplinano le forme di finanziamento necessarie a finanziarie la realizzazione dei servizi prescritti dalla legge statale.

La nuova potestà legislativa esclusiva statale potrebbe dare allo Stato la pienezza delle decisioni di fondo sugli obiettivi generali e comuni delle politiche sociali (con l'ambiguità e

discrezionalità del contenuto di tale nozione), oltre a quella che già esercita sulle prestazioni sociali essenziali da assicurare ovunque e sulle funzioni fondamentali in materia sociale da attribuirsi ai Comuni (ovvero ad altri enti locali).

Da parte sua, la legislazione regionale dovrebbe poter mantenere l'organizzazione dei servizi finora disciplinata con leggi regionali, ma potrebbe essere necessaria una sua modifica per adeguarla alle disposizioni generali e comuni delle politiche sociali indicate dalla legge statale, alle prestazioni uniformi che devono essere stabilite con legge statale e ai finanziamenti stabiliti con legge statale. Ogni Regione dovrebbe comunque poter ampliare l'offerta dei servizi ben oltre i livelli essenziali stabiliti con legge statale e prevedere ulteriori politiche sociali oltre a quelle stabilite con le disposizioni generali e comuni stabilite con legge dello Stato.

Peraltro, ogni Regione potrà chiedere ed ottenere con legge forme e condizioni speciali di autonomia ai sensi del nuovo art. 116, comma terzo Cost. anche per le «disposizioni generali e comuni per le politiche sociali» (cfr. Terza parte del policy paper). Tale disposizione costituzionale può assicurare un significativo margine di flessibilità degli interventi in materia sociale in modo da renderli più adatti ai diversi contesti territoriali e da consentire alle singole Regioni la disciplina delle politiche sociali sul proprio territorio, seppur negli inderogabili limiti dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali stabiliti dalla legislazione esclusiva dello Stato (che per ora non li ha ancora adottati in materia di assistenza sociale).

A ciò si aggiunga il nuovo art. 119, comma secondo Cost., che vincola l'autonomia finanziaria dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni in tema di tributi ed entrate propri a «quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Perciò è stato osservato che «l'autonomia tributaria viene fortemente delimitata a vantaggio della coerenza del sistema nazionale, e riceve conseguentemente un'ovvia compressione la complessiva autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali, i cui margini di discrezionalità quanto alle proprie scelte impositive, di spesa e di bilancio vengono ristretti in ambiti decisi dal legislatore nazionale» (Terracciano 2015).

Nel nuovo sistema costituzionale non è ancora comprensibile se e come le leggi regionali dovranno essere modificate perché mancano le nuove leggi statali, ma comunque sarà essenziale per ogni Regione chiedere e ottenere dallo Stato maggiori spazi di autonomia legislativa circa le «disposizioni generali e comuni per le politiche sociali», perché altrimenti lo Stato potrebbe diventare il centro motore delle politiche sociali (sempreché la legislazione statale sui livelli essenziali e sulle disposizioni generali e comuni sulle politiche sociali sia effettivamente adottata, come finora è accaduto poco), mentre – secondo un'interpretazione più restrittiva – il ruolo di elaborazione politico-legislativa delle Regioni potrebbe essere limitato prevalentemente a definire l'organizzazione o l'assetto amministrativo dei servizi e a coordinare le funzioni amministrative svolte in materia sociale dagli enti locali, il che induce a pensare a un processo di «amministrativizzazione delle Regioni » (Gianfrancesco, 2014a).

Terza parte

REGIONALISMO DIFFERENZIATO

6. IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO NELLA STORIA COSTITUZIONALE ITALIANA: LA MANCATA ATTUAZIONE DELL'ART. 116 COMMA TERZO DELLA COSTITUZIONE

Quando, con la riforma costituzionale del 2001, è stato modificato il testo dell'art. 116 Cost., introducendo una disposizione (il comma terzo) con la quale si riconosceva alle Regioni ordinarie la possibilità di accedere a forme e condizioni differenziate di autonomia normativa in alcune materie facenti parte dell'elenco di cui all'art. 117 Cost., si è detto, da parte di molti commentatori, che questa norma costituiva uno dei fattori più innovativi della riforma.

L'autonomia asimmetrica, sulla falsariga del modello spagnolo e in linea di tendenza con l'evoluzione del moderno federalismo belga e canadese, certifica il raggiungimento di un maturo regionalismo e consente di valorizzare al meglio le differenze tra i territori che compongono lo Stato.

Tuttavia, le condizioni di fatto e i numerosi ostacoli procedurali posti dal vigente art. 116 comma terzo Cost. hanno portato, sino ad ora, a una mancata attuazione della disposizione in esame.

I tentativi di completare l'iter procedimentale compiuti da parte di alcune Regioni - Toscana nel 2003²⁵, Lombardia²⁶ e Veneto²⁷ tra il 2006 e il 2007 e Piemonte nel 2008²⁸ - si sono arenati durante la fase della negoziazione con il Governo, così come non ha visto la luce, per la fine anticipata della legislatura, il ddl Lanzillotta-Chiti (approvato nel Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007) con il quale si cercava di definire l'iter procedurale per l'approvazione dell'intesa e le modalità di verifica, dopo 10 anni, della stessa.

²⁵ La Giunta regionale della Toscana con DGR 24 marzo 2003 n. 1237 ha avviato la procedura di cui all'art. 116 Cost. per ottenere speciali forme di autonomia nel settore dei beni culturali e paesaggistici.

²⁶ Il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato, il 3 aprile 2007, una deliberazione (n. VIII/367) con la quale si impegnava il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116.3 della Costituzione, con riferimento a dodici materie: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali; organizzazione della giustizia di pace; organizzazione sanitaria; ordinamento della comunicazione; protezione civile (corpo forestale); previdenza complementare e integrativa; infrastrutture; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno dell'innovazione per i settori produttivi; università; cooperazione transfrontaliera; casse di risparmio. Questa deliberazione ha avuto il parere positivo del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) in data 13 dicembre 2007. Il 30 ottobre 2007 era stata firmata una pre-intesa tra il Governo e la Regione, con la quale è stato dato l'avvio al negoziato al fine di verificare "le condizioni di trasferibilità delle suddette competenze dallo Stato al governo regionale", individuando come prioritarie le seguenti materie: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; organizzazione della giustizia di pace; tutela dei beni culturali. Ma, anche a causa della crisi del Governo Prodi II e della fine anticipata della legislatura, il negoziato si è interrotto. Per un approfondimento delle materie previste si rinvia a IReR, *Regionalismo differenziato della Regione Lombardia. Indagine su ulteriori "forme e condizioni particolari di autonomia"*, Rapporto finale di ricerca, marzo 2008.

²⁷ Queste le delibere assunte dagli organi istituzionali veneti in materia: DGR 3255/2006; Deliberazione del Consiglio regionale 98/2007; DGR 2097/2010; DGR/DDL 25/2012; DGR/DDL 26/2012; DGR/DDL 27/2012.

²⁸ Il Consiglio regionale del Piemonte ha adottato, in data 29 luglio 2008, la Deliberazione n. 209-34545 recante "Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte".

Neppure l'approvazione dell'art. 1, comma 571, della legge di stabilità per il 2014²⁹ (legge 147/2013), con la quale è stato previsto un termine di 60 giorni dal ricevimento dell'iniziativa regionale entro il quale il Governo ha l'obbligo di attivarsi sulle proposte di attuazione dell'art. 116 comma terzo Cost., ha prodotto esiti significativi.

A fronte dell'atteggiamento dilatorio del Governo, alcune Regioni hanno cercato di superare l'impasse ricorrendo all'arma del referendum consultivo per rafforzare politicamente l'iniziativa mirante alla differenziazione (Cuttaia, 2016).

La legittimità di siffatto strumento all'interno della procedura prevista dall'art. 116 comma terzo, è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 118/2015³⁰, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sul referendum consultivo previsto dall'art. 2, comma primo, n. 1), della l.r. Veneto 15/2014, avente come quesito «Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?», sulla base della considerazione che la consultazione referendaria si pone come atto preliminare ed esterno rispetto a quello previsto dall'art. 116 Cost. (Trabucco, 2014; Conte, 2015)

Analoga iniziativa è stata intrapresa dal Consiglio regionale della Lombardia con la deliberazione n. 638 del 17 febbraio 2015, in forza della quale è prevista la sottoposizione agli elettori lombardi del seguente quesito: «Volete voi che la Regione Lombardia, 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'art. 116, terzo comma della Costituzione?».

La Giunta regionale della Lombardia aveva richiesto al Governo di svolgere la consultazione in abbinamento con le elezioni amministrative di giugno 2016 ma l'esecutivo nazionale ha respinto la richiesta.

²⁹ Questa disposizione ha stabilito che “[...] anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

³⁰ Con la sentenza n. 118/2015 la Corte costituzionale ha accolto la maggior parte delle impugnative statali sulle leggi della Regione Veneto 15/2014 (Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto) e 16/2014 (Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto), facendo salvo il solo quesito previsto dall'art. 2, comma primo, n. 1. La declaratoria di non fondatezza della questione è legata a tre argomenti:

1) il tenore letterale del quesito referendario ripete testualmente l'espressione usata nell'art. 116, comma terzo, Cost. e dunque si colloca nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata;

2) non vi è alcuna sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all'art. 116, commi terzo e quarto, Cost., che pertanto potrà svolgersi inalterato, nel caso in cui fosse effettivamente attivato;

3) la consultazione popolare, qualora avvenisse, non consentirebbe comunque di derogare ad alcuno degli adempimenti costituzionalmente necessari, ivi compresa la consultazione degli enti locali.

Anche la Giunta regionale del Veneto, con DGR 315 del 15 marzo 2016, ha avviato l'iter per lo svolgimento del referendum che ha ricevuto il via libera dalla Corte costituzionale.

L'ostacolo maggiore, all'interno della procedura formalizzata nell'art. 116 Cost. è senza dubbio rappresentato dal raggiungimento dell'intesa con il Governo statale, accordo che non è stato possibile raggiungere nemmeno quando le maggioranze di governo negli enti coinvolti erano dello stesso colore politico, situazione che, all'opposto, avrebbe dovuto facilitare un esito positivo.

7. LA NUOVA FORMULAZIONE DELL'ART. 116 COMMA TERZO DELLA COSTITUZIONE

ART. 30.

Modifica all'articolo 116 della Costituzione

1. All'articolo 116 della Costituzione, il terzo comma è sostituito dal seguente:

«Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, m), limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, n), o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, q), limitatamente al commercio con l'estero, s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata».

All'interno della riforma costituzionale in itinere la nuova formulazione dell'art. 116 comma terzo³¹ sembra avere carattere compensativo:

- da un lato, si riduce l'autonomia regionale indifferenziata, aumentando il numero delle materie sottoposte alla potestà esclusiva dello Stato e abolendo la potestà concorrente;
- dall'altro lato, si offre alle Regioni che abbiano dato prova di un'amministrazione virtuosa (non deficitaria) la facoltà di aumentare le proprie competenze legislative (e, se del caso, amministrative).

Questo all'interno di uno schema "punitivo" per le Regioni nei confronti delle quali pesa l'accusa da dimostrare di avere utilizzato male gli spazi di maggiore autonomia concessi dalla riforma Bassanini e dalla riforma del Titolo V del 2001, utilizzando in modo non sempre efficiente le risorse e non creando valore aggiunto.

Certo, mentre il taglio delle competenze all'interno dell'art. 117 Cost. è immediato, la misura compensativa appare futuribile ed incerta, ma si tratta della sola possibilità per riguadagnare quei margini di autonomia che saranno compressi dall'eventuale approvazione referendaria della riforma.

Rispetto al testo approvato nel 2001, è possibile osservare quattro principali novità:

- il catalogo delle materie nelle quali è consentita la differenziazione;
- l'iniziativa della procedura non più riservata;

³¹ Il regionalismo differenziato scompariva nel testo iniziale presentato dal Governo ma è stato inserito durante i passaggi parlamentari della riforma.

- le condizioni di fatto: art. 119 Cost. ed equilibrio di bilancio;
- il nuovo quorum per l'approvazione dell'intesa.

7.1 Catalogo delle materie

Il testo vigente dell'art. 116 comma terzo Cost. prevede che le Regioni possano attivare richieste di intesa sia in alcune materie di potestà esclusiva dello Stato (norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, ecosistema e beni culturali, ordinamento dei giudici di pace) sia in tutte le materie sottoposte alla potestà concorrente.

Con l'abolizione, sia pure solo formale dal momento che restano numerose clausole di co-legislazione, della potestà concorrente la differenziazione coinvolge, nel testo riformato, solo materie di competenza esclusiva dello Stato: **organizzazione 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; disposizioni generali e comuni sull'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; disposizioni generali e comuni sul governo del territorio.**

Possiamo, in detto elenco, distinguere tra:

- materie già rientranti nella potestà statale esclusiva e già presenti nel testo del vigente 116 comma terzo: istruzione, ambiente e giustizia di pace;
- ambiti oggi attribuiti alla potestà concorrente: istruzione universitaria, programmazione strategica della ricerca scientifica, politiche del lavoro, commercio con l'estero, ordinamento sportivo, governo del territorio, beni culturali;
- materie che rientravano, dal 2001, nella potestà residuale: turismo, istruzione e formazione professionale, servizi sociali.

In dottrina (Rossi, 2016) sono stati sollevati dubbi su alcuni aspetti di questo nuovo elenco e, in particolare, sulla razionalità del conferimento alle Regioni di alcune delle nuove materie (la programmazione strategica della ricerca scientifica su tutte) e dell'attribuzione a singole Regioni della competenza a dettare "disposizioni generali e comuni" in alcune materie (politiche sociali, turismo, governo del territorio, istruzione e formazione professionale). A proposito di tale ultima questione si è affermato che l'unica strada interpretativa percorribile è quella di ritenere che il riferimento sia alle materie indicate e non alla tipologia di disposizioni ("generali e comuni") e che in quelle materie, che già sono di co-legislazione, le Regioni possano ricevere autorizzazione a legiferare anche in via esclusiva.

Quanto al numero complessivo delle materie devolvibili è vero che esso è diminuito, tuttavia si deve anche considerare che, nel testo della riforma, la differenziazione ha per oggetto solo materie di potestà esclusiva statale.

Dal punto di vista dell'oggetto, si osserva che la principale macro-area interessata dal possibile conferimento è quella dei diritti e delle politiche sociali (istruzione, formazione professionale, politiche del lavoro, politiche sociali) nelle quali l'esigenza di maggiore uniformità nella fruizione sul territorio nazionale sta conducendo ad una centralizzazione che riporta alla regolamentazione esistente prima del 2001.

7.2 Iniziativa della procedura

L'iniziativa legislativa non è più riservata solo alla Regione ma anche lo Stato è legittimato ad avviare la procedura che porta all'intesa.

Si tratta di una innovazione di cui non è possibile al momento definire il significato applicativo, dal momento che, essendo comunque necessaria l'intesa con la Regione interessata, il consenso della stessa resta una condizione imprescindibile (Rossi, 2016; Coduti, 2015).

Il dettato costituzionale apre certamente alla possibilità di avviare dal centro nuovi processi devolutivi³² (Giangaspero, 2016).

In questo senso si potrebbe ipotizzare che l'iniziativa statale non debba necessariamente provenire dal Governo, ma magari dal Senato che, come organo preposto alla rappresentanza delle istituzioni territoriali, potrebbe anche essere il promotore di un'allocatione differenziata delle competenze volta a riconoscere la capacità di alcune Regioni di affrontare al meglio le esigenze territoriali (Consiglio regionale della Lombardia, 2016)

7.3 Condizioni di fatto: art. 119 Cost. ed equilibrio di bilancio

Il nuovo art. 116 comma terzo Cost. contiene la precisazione che, oltre al rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost., la Regione richiedente deve ottemperare a un'ulteriore condizione: l'equilibrio tra entrate e spese del proprio bilancio.

Secondo alcuni commentatori la necessità del possesso di questo requisito era già insita nel richiamo ai principi di cui all'art. 119 Cost. Rilevava, a tale proposito, Andrea Morrone (2007) che «il rispetto dell'art. 119 Cost. impone e giustifica non solo la verifica della sostenibilità finanziaria da parte della Regione richiedente in relazione, innanzitutto, alla prova dell'esistenza di un bilancio non in deficit, ma altresì la previsione di vincoli statali alle politiche di spesa, nonché di adeguati strumenti di controllo e di rendiconto circa la gestione delle risorse da parte delle Regioni nelle materie di nuova competenza».

³² Il nuovo testo dell'art. 116, comma terzo stabilisce che «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, [...] possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse».

La necessità dell'equilibrio di bilancio risponde, in primo luogo, alle esigenze di stabilità finanziaria e di contenimento del debito che, sulla spinta delle decisioni prese dall'Unione europea, ha portato alla revisione dell'art. 81 Cost. e, in secondo luogo, ad una *ratio* di per sé comprensibile: se una Regione si trova in deficit per la gestione delle competenze ordinarie che senso avrebbe aumentarne le competenze?

7.4 Nuovo quorum approvativo

La riforma prevede che per l'approvazione della legge di differenziazione, che rimane rinforzata dal momento che traduce in legge l'intesa con la Regione interessata, non sia più necessaria la maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le Camere ma l'ordinaria maggioranza dei presenti (relativa).

L'abbassamento del quorum rende, in astratto, più facile la conversione in legge dell'intesa.

8. LA POSSIBILE DECLINAZIONE DELLE CONDIZIONI POSTE PER POTER CHIEDERE FORME PIÙ AMPIE DI AUTONOMIA

La riforma costituzionale, oltre al catalogo delle materie nelle quali sarà possibile la differenziazione, interviene sui pre-requisiti necessari per poter accedere alla procedura, aggiungendovi il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio che, a seguito della riforma del 2012, rappresenta uno dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale.

L'iter per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia prevede, nel testo della riforma, che la Regione interessata:

- senta gli enti locali,
- rispetti i principi di cui all'art. 119 Cost.;
- sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio.

Ciascuno di questi requisiti pone una serie di problemi interpretativi che appare opportuno analizzare in dettaglio.

8.1 Il parere degli enti locali

Il tema del coinvolgimento degli enti locali è stato preso in esame dalla dottrina formatasi sul testo vigente, la quale ha cercato di rispondere ad una serie di quesiti:

1. si tratta di parere solo obbligatorio oppure anche vincolante?
2. Gli enti locali devono essere chiamati a partecipare direttamente oppure attraverso il Consiglio delle autonomie locali?
3. Possono essere previste forme (concorrenti o alternative) di partecipazione dal basso, facendo esprimere il corpo elettorale regionale attraverso un referendum consultivo?
4. In quale fase del procedimento di intesa gli enti, comunque individuati, debbano essere sentiti?
5. Quali conseguenze in caso di mancato coinvolgimento.

Il fatto è che non solo la dottrina non ha dato risposte univoche a tali domande ma nessun aiuto è giunto da parte degli Statuti regionali approvati dopo il 2000 o da leggi regionali ad hoc che avrebbero potuto (o forse dovuto) disciplinare la procedura di coinvolgimento degli enti locali.

Cercheremo, dunque, di rispondere succintamente alle domande poste sopra.

a) Natura del parere

Non vi è alcun dubbio che si tratti di parere obbligatorio ma non vincolante.

b) Come coinvolgere gli enti locali

L'organo naturalmente deputato a rendere il parere è il Consiglio delle autonomie locali (CAL), che l'art. 123 Cost. designa quale organo di consultazione permanente tra Regione ed enti locali ed è, quindi, naturalmente chiamato a rendere pareri.

La dottrina prevalente, formatasi sul vigente testo è del medesimo avviso; si vedano, tra gli altri, Balboni e Brunetti (2011): «riteniamo quindi dimostrata la riferibilità dell'espressione «sentiti gli enti locali» di cui all'art. 116 comma terzo Cost. a un parere obbligatoriamente reso da parte del CAL, con modalità definite, o da definirsi – non potrebbe essere altrimenti – con legge regionale».

Ciononostante, non risulta che nelle leggi istitutive dei diversi CAL sia stata prevista questa funzione.

c) Possibilità di referendum consultivo in sostituzione del parere degli enti locali

Non è possibile un referendum che sostituisca il parere degli enti locali dal momento che non si richiede la partecipazione delle popolazioni interessate ma delle istituzioni locali, le quali avrebbero sicure conseguenze dal conferimento di nuove competenze in capo alle Regioni.

Come detto non è invece escluso un referendum consultivo sulla necessità/opportunità di attivare il percorso che conduce alle leggi di differenziazione, sull'esempio di Lombardia e Veneto.

d) Quando sentire gli enti locali

La consultazione degli enti locali dovrebbe avvenire quando lo schema di iniziativa ha raggiunto un sufficiente grado di definizione ma non è ancora definitivo e, quindi, analogamente a quanto avviene per il passaggio parlamentare dei decreti legislativi, avere come oggetto uno schema di proposta di differenziazione.

La corretta procedura vede la delibera consiliare di iniziativa sottoposta al parere degli enti locali in sede di Consiglio delle autonomie locali prima che la medesima venga portata all'attenzione del Governo.

e) Conseguenze del mancato parere

La risposta più convincente al quesito è stata proposta da Stefano Agosta (2004): «non è previsto nessun rimedio alternativo in caso di mancata assunzione di suddetto parere: non nell'ipotesi in cui sia la Regione ad omettere la richiesta; ma nemmeno laddove sia l'esecutivo nazionale a non assumerlo (poiché, in tale evenienza, la tutela delle prerogative costituzionali degli enti locali sarebbe affidata in via esclusiva alla Regione la quale potrebbe, in teoria, impugnare la legge che recepisce l'intesa per un vizio in procedendo ma, così facendo, compirebbe un atto a dir poco ... suicida)».

Residua, forse, in ipotesi, uno spazio per una possibile impugnazione avanti la Corte costituzionale in sede di conflitto tra poteri da parte del Consiglio delle autonomie locali di una intesa (o della successiva legge) approvata senza una preventiva consultazione dell'organo rappresentativo degli enti locali, che, lo ricordiamo, è previsto dall'art. 123 Cost. proprio come organo regionale di consultazione degli enti locali.

8.2 Il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.

Già nel testo vigente dell'art. 116 comma terzo Cost., la dottrina più avvertita aveva fatto notare che quello dell'art. 119 Cost. rappresentava la maggiore ipotesi per l'effettiva implementazione della differenziazione.

Invero, la principale legge di attuazione dell'art. 119 Cost., la legge 42/2009 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione"), con la quale sono state conferite ampie deleghe al Governo (non tutte esercitate), contiene una disposizione dedicata al tema in oggetto (l'art. 14) ma essa si limita a precisare che: «Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'art. 116 comma terzo della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'art. 119 della Costituzione e ai principi della presente legge».

Seppure nella sua laconicità, da questa disposizione si trae un'interessante conseguenza: al conferimento di nuove competenze deve corrispondere un adeguamento trasferimento di risorse aggiuntive (Caravita 2002) e non è invece pensabile che la Regione debba gestire le nuove funzioni a condizioni finanziarie invariate, come aveva sostenuto in precedenza parte della dottrina (Palermo 2003).

Tali risorse aggiuntive potranno essere individuate sia attraverso un autorizzato incremento della fiscalità regionale (con corrispondente riduzione della fiscalità statale-nazionale nella Regione, in ossequio al principio di equilibrio complessivo del sistema), sia in termini di maggiori trasferimenti erariali dallo Stato (Balboni e Brunetti 2011).

Questi gli altri principi, desumibili dall'art. 119 Cost., che vengono a costituire parametro di legittimità per le leggi di differenziazione:

- a) il principio dell'autonomia finanziaria, di entrata e di spesa degli enti territoriali diversi dallo Stato;
- b) il principio dell'autonoma disponibilità, da parte degli enti territoriali, di risorse finanziarie sotto forma di tributi propri, di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, nonché di un proprio patrimonio;
- c) il principio della perequazione territoriale in relazione alla diversa capacità fiscale per abitante;
- d) il principio dell'equilibrio complessivo o del necessario coordinamento tra il regime finanziario di ciascun ente territoriale, da un lato, e il sistema complessivo della finanza pubblica nonché il sistema tributario generale, dall'altro;
- e) il principio dell'integrale copertura finanziaria delle funzioni pubbliche attribuite ai diversi enti territoriali;
- f) il principio del necessario bilanciamento tra regime finanziario ordinario, normale esercizio delle funzioni pubbliche e scopi diversi: promozione dello sviluppo economico, della

coesione e della solidarietà sociale; rimozione degli squilibri economici e sociali; effettivo esercizio dei diritti della persona;

- g) il principio del divieto di indebitamento, salvo che per spese di investimento;
- h) il principio di esclusione di garanzie finanziarie dello Stato sui prestiti contratti.

8.3 L'equilibrio tra entrate e spese del bilancio regionale

Come detto questo requisito porta con sé molte domande: in primo luogo ci si domanda su quale arco temporale si debba valutare la sussistenza del requisito e se, quindi, si dovrà considerare solo l'ultimo esercizio finanziario ovvero un diverso orizzonte temporale (gli ultimi due anni o più).

Un ulteriore profilo di incertezza investe la sussistenza futura della condizione: quali conseguenze derivano dal fatto che, dopo avere ottenuto maggiore autonomia, una Regione perda la qualifica di virtuosa e debba richiedere un piano di rientro?

Come osserva Ines Ciolli (2015): «Nel caso in cui la Regione non sia più in una condizione di equilibrio di bilancio, dovrà rinunciare alla più ampia potestà legislativa ottenuta con la differenziazione? In altre parole, quest'ultima può venir meno nel caso in cui in un momento successivo vengano a mancare le condizioni necessarie per la sua approvazione?».

Non è tuttavia previsto, nel testo, come fare ritornare in capo allo Stato le competenze trasferite: da scartare pare l'ipotesi di una legge abrogativa, in assenza della previa intesa con la Regione, a causa del contenuto pattizio della legge di "autorizzazione alla differenziazione" (si veda in proposito l'art. 104 dello Statuto del Trentino-Alto Adige); la dottrina formatasi sul testo vigente (Palermo 2003) ha ipotizzato che lo Stato potrebbe riacquisire unilateralmente le competenze solo con legge costituzionale.

Per disciplinare questi aspetti di ordine generale, come altri evidenziati, sarebbe opportuna una legge statale di attuazione dell'art. 116 comma terzo della Costituzione. Tale legge dovrebbe avere la necessaria approvazione del nuovo Senato e questo dovrebbe garantire un aperto confronto con le Regioni in ordine al suo contenuto.

8.4 L'intesa e il suo contenuto "necessario"

Passando ora all'esame di quale possa essere il contenuto di un'intesa ai sensi dell'art. 116 comma terzo Cost. occorre premettere che un accordo Stato-Regione di questo tipo non dovrebbe essere limitato alle modalità di esercizio delle potestà normative (legislativa e regolamentare) nelle materie considerate ma dovrebbe, invece, riguardare anche la distribuzione delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie per il corretto funzionamento delle

prime. Il testo costituzionale consente e consentirà la massima libertà e dunque sono possibili numerose varianti.

Riteniamo, in questo, di condividere pienamente le parole di Marcello Cecchetti (2002), ad avviso del quale «un’attuazione seria ed effettiva del regionalismo differenziato non potrebbe fare a meno di considerare il complessivo assetto delle potestà normative (con la definizione di rapporti chiari tra legislazione statale e legislazione regionale e tra potere regolamentare dello Stato e della Regione), ma anche la distribuzione delle funzioni amministrative e delle risorse finanziarie con specifico riferimento alla Regione interessata, nonché la definizione di sedi e modalità di raccordo tra organi statali e organi regionali, che possano garantire maggiormente l’autonomia della Regione e l’unità della Repubblica nel segno del principio di leale collaborazione».

L’intesa, quindi, dovrebbe avere cura di:

- delimitare, nel modo il più puntuale possibile, i **confini interni della materia e gli ambiti settoriali inclusi nel conferimento** (si pensi alla vastità della materia ambiente ed ecosistema, nella quale si potrebbe limitare il trasferimento di funzioni al macrosettore delle acque interne esteso alla gestione, tutela e inquinamento ovvero al macrosettore dell’inquinamento atmosferico);
- individuare quale **tipologia di potestà normativa** consentire alla Regione nella materia così delimitata, potendosi spaziare in una gamma compresa tra la potestà esclusiva e la semplice potestà regolamentare;
- specificare il **riparto delle funzioni amministrative** negli ambiti settoriali indicati anche con riferimento alle funzioni assegnate da altra legislazione statale (tra cui il d.l. 95/2012 convertito nella legge 135/2012³³ e la legge 56/2014³⁴) agli enti locali territoriali (Città metropolitane, Province, Comuni);
- definire il **quadro finanziario** legato ai trasferimenti di funzioni (rimodulazione tributi esistenti, diversa partecipazione al gettito, nuovi tributi);
- prevedere una o più **sedi di raccordo** permanente sul modello delle commissioni paritetiche esistenti nelle Regioni speciali.

³³ Legge 135/2012 “Conversione, con modificazioni, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95: Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”.

³⁴ Legge 56/2014 “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”.

8.5 La legge di approvazione

La legge di approvazione dell'intesa non ha natura di fonte costituzionale ma di fonte primaria rinforzata: con tale terminologia ci si riferisce ad una fonte che richiede una speciale procedura di approvazione che la diversifica dalle normali leggi ordinarie e la rende suscettibile di essere abrogata e/o modificata solo con un atto normativo approvato seguendo la stessa procedura; in dottrina si è parlato, a tale proposito, di «legge di autonomia negoziata» (Morrone 2007).

Una volta negoziato, l'accordo recepito con legge dovrebbe avere un carattere di stabilità in grado di resistere anche a successive riforme costituzionali ove queste non siano concordate, almeno in sede di un rinnovato Senato, con rappresentanze regionali (Violini 2008).

Ulteriori aspetti di ordine procedurale relativi alla legge di approvazione si possono analizzare basandosi - sia pure con le dovute cautele - sulla prassi consolidatasi in materia di definizione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose acattoliche che, come noto, prevedono uno schema assai simile a quello dell'art. 116 comma terzo Cost. dal momento che l'art. 8 Cost. richiede la stipulazione di una intesa tra il Governo e i rappresentanti delle confessioni e la successiva incorporazione di detta intesa in una legge parlamentare.

Vediamo, dunque, alcuni aspetti.

Iniziativa (ammissibilità dell'iniziativa parlamentare)

In linea di massima l'iniziativa dovrebbe essere governativa, ma nessuna disposizione attribuisce al Governo iniziativa riservata a questo adempimento (si veda, per esempio, l'art. 81 primo comma Cost. in materia di bilanci e consuntivi).

Ma: qualora il Governo non presentasse, decorso un periodo congruo (2-3 mesi), il disegno di legge di approvazione, è immaginabile che l'iniziativa possa essere presa da un Senatore, magari uno dei Senatori eletti nella regione che ha sottoscritto l'intesa? Ciò non appare escluso a priori e potrebbe essere ragionevole anche se non vi sono precedenti di proposte di legge di iniziativa parlamentare volte a recepire intese con confessioni religiose. Qui, peraltro, si palesa una diversità tra le due procedure dal momento che nel caso dell'art. 116 comma terzo Cost. la Regione interessata dispone di un proprio rappresentante istituzionale all'interno della Camera alta che potrebbe legittimamente ed agevolmente presentare un progetto di legge di approvazione.

Emendabilità del testo

Le leggi di approvazione delle intese ex art. 116 comma terzo Cost. dovrebbero essere costituite da un articolato chiamato a riprodurre fedelmente il testo dell'intesa; si tratta, infatti, di una legge di mera ratifica dell'accordo intercorso.

Le leggi di approvazione delle intese ex art. 8 Cost. ad oggi adottate (come ad esempio la legge 449/1984 per intesa con la Tavola Valdese o la legge 520/1995 per intesa con la Chiesa

Evangelica Luterana Italiana), non contengono, un ordine di esecuzione sulla falsariga di quanto avviene per i trattati internazionali, ma riproducono in una successione di articoli l'intero contenuto dell'intesa cui si riferiscono, con gli adattamenti necessari per conferire ad esso carattere normativo

Quanto alle possibili modifiche, la prassi affermata nel corso dei lavori parlamentari relativi alle leggi di approvazione delle intese ex art. 8 Cost., pur non escludendo in assoluto l'emendabilità, ha ristretto l'ambito di intervento del Parlamento a modifiche di carattere non sostanziale, ammettendo quelle dirette a chiarire il disegno di legge o ad emendarne le parti che non rispecchiano puntualmente l'intesa.

Resistenza all'abrogazione

Al pari di quanto avviene per le leggi ex art. 8 Cost., la legge emanata sulla base dell'intesa tra Stato e Regione non potrà essere sospesa, modificata, derogata o abrogata, se non in esecuzione di nuove intese. Qualora lo Stato voglia procedere unilateralmente si renderà necessaria una legge costituzionale.

9. PRIME PROPOSTE SU PROSPETTIVE E SPAZI DI INTERVENTO PER IL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

Al fine di agevolare la definizione di politiche regionali relative all'applicazione del regionalismo differenziato in Lombardia, vengono di seguito presentate alcune prime proposte.

9.1 Una legge regionale sul procedimento

Lo Statuto di autonomia di Regione Lombardia si occupa del regionalismo differenziato all'art. 14, comma terzo, lett. g), ponendo tra le funzioni del Consiglio regionale quella di «deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'art. 116 comma terzo della Costituzione».

Lo Statuto, dunque, assegna all'Assemblea legislativa un ruolo fondamentale ed ineludibile nel processo di attuazione dell'art. 116 Cost., potendo il Consiglio regionale, in astratta ipotesi, decidere che il contenuto dell'intesa negoziato dalla Giunta non sia soddisfacente, interrompendo il processo devolutivo.

Rientra pienamente all'interno di questo ruolo del Consiglio un intervento normativo generale con il quale il Consiglio stesso provveda a regolare, puntualmente e stabilmente, la procedura di differenziazione sul versante regionale, e ciò anche indipendentemente dall'approvazione referendaria della riforma costituzionale in itinere.

Tale intervento potrebbe essere realizzato sia con un intervento sullo Statuto sia, più agevolmente, con una legge regionale all'interno della quale vengano disciplinati i seguenti aspetti:

- il potere di iniziativa delle proposte di differenziazione (Giunta regionale, singoli consiglieri, gruppi etc.);
- le modalità di coinvolgimento delle Commissioni consiliari (quali e come);
- il contenuto della delibera consiliare conclusiva del procedimento;
- le modalità di coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali (in che fase) e di espressione del parere;
- le eventuali conseguenze di un parere negativo del Consiglio delle autonomie locali (riapprovazione da parte del Consiglio regionale?);
- le modalità di attivazione da parte della Giunta regionale della procedura per giungere all'intesa.

9.2 Materie nelle quali attivare la procedura di differenziazione

La nuova formulazione normativa del regionalismo differenziato modifica significativamente l'elenco delle materie³⁵.

La nuova elencazione prevista nel testo della riforma presenta numerosi titoli competenziali suscettibili di interesse da parte di Regione Lombardia.

a) Materie ex residuali

Per quanto concerne le materie sulle quali il Consiglio regionale potrebbe attivare la procedura siamo dell'avviso che la logica vorrebbe, per prima cosa, che la Regione aprisse, l'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzione, un negoziato per riacquistare maggiori ambiti di autonomia in alcune delle materie che oggi rientrano all'interno della potestà residuale e che, a riforma in vigore, passeranno alla potestà esclusiva dello Stato. Il riferimento va al *turismo*, all'*istruzione e formazione professionale* e alle *politiche sociali*.

Vediamo perché.

Situazione attuale della normazione regionale

In primo luogo si deve ricordare che i limiti che il vigente Titolo V presenta anche per le materie di potestà residuale (in particolare le materie cd. trasversali come diritto civile e penale, livelli essenziali delle prestazioni, concorrenza) e la presenza di leggi quadro approvate appena prima della riforma del 2001 (legge 328/2000 in materia di servizi sociali³⁶; legge 135/2001 in materia di turismo³⁷) hanno, per un verso, fornito una cornice comune all'interno della quale le Regioni si sono mosse senza particolari originalità e, per altro verso, ritagliato uno spazio compresso per l'azione regionale, tanto che, per la maggior parte, le leggi intervenute in questi settori sono leggi dedicate alla disciplina dell'organizzazione amministrativa all'interno della Regione.

³⁵ Rispetto alla richiesta di ulteriori forme di autonomia avanzata da Regione Lombardia nel 2007, ai sensi del nuovo dettato costituzionale, alcune materie non possono più essere oggetto di devoluzione: casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; cooperazione transfrontaliera; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare e integrativa; organizzazione sanitaria; protezione civile; infrastrutture. Sono invece ancora contemplate dall'art. 116, comma terzo: l'organizzazione della giustizia di pace; istruzione universitaria e ricerca scientifica e tecnologica; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali.

³⁶ Legge 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

³⁷ Legge 135/2001 "Riforma della legislazione nazionale del turismo".

Riparto delle competenze a riforma costituzionale approvata

In secondo luogo, i dati testuali indicano che nelle materie indicate la potestà legislativa statale avrà una natura peculiare perché si dovrà limitare a dettare le famose “disposizioni generali e comuni” e quindi dovrà comunque lasciare uno spazio per una integrazione/attuazione da parte dei legislazioni regionali (si dovrebbe dire dal generale al particolare).

Non si dimentichi, inoltre, che il nuovo catalogo delle materie sottoposte alla potestà esclusiva regionale (riformato art. 117.3 Cost.) comprende alcuni sotto-settori all'interno delle precitate materie che restano affidati in via esclusiva alla cura dei legislatori regionali: programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali; organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; valorizzazione e organizzazione regionale del turismo.

Per fare un esempio, riteniamo che nella materia “turismo” i settori della promozione turistica (si veda l'art. 15 l.r. 27/2015 disciplinante le “Strutture d'informazione e accoglienza turistica”), dei sistemi turistici locali e dell'incentivazione delle imprese che operano nel turismo permangano all'interno della potestà regionale esclusiva, mentre la disciplina delle strutture ricettive, dell'attività agrituristica nonché delle agenzie di viaggio potrebbe essere oggetto di differenziazione. Resterebbe, invece, precluso ogni intervento regionale nel settore delle professioni turistiche nel quale non vi sono eccezioni alla potestà statale esclusiva.

Per quanto esposto, un ritorno al passato in queste materie non solo non comporterebbe grandi cessioni di sovranità statale ma consentirebbe anche di garantire il principio di continuità dell'azione amministrativa.

b) Altre materie

Istruzione universitaria

Nel testo riformato le Regioni mantengono, ai sensi dell'art. 117.3 Cost. come materia di potestà esclusiva (oggi si dovrebbe dire residuale) il diritto allo studio “anche universitario”; non bisogna, peraltro, dimenticare che, trattandosi di diritto sociale, è sottoposto al vincolo trasversale dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni) e alla previsione dell'art. 34 u.c. Cost. (secondo il quale «La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso).

Inoltre, le Regioni acquistano potestà sempre esclusiva in materia di non meglio precisati servizi scolastici.

Alla luce di queste considerazioni e del ruolo fondamentale dell'insegnamento universitario rispetto al tessuto socio-economico regionale potrebbe essere sensato ridiscutere con lo Stato il trasferimento di ulteriori competenze sia normative sia amministrative nella materia che viene individuata dall'art. 117.2, lett. n) Cost. come “istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica”.

L'esempio guida in tale direzione è rappresentato dal conferimento di funzioni alla Provincia autonoma di Trento in relazione all'Università del capoluogo, avvenuto con l'art. 2, comma 122, della legge 191/2009 (Legge di bilancio 2010) secondo il quale: «Nel rispetto dell'art. 33 della Costituzione e dei principi fondamentali della legislazione statale, la Provincia autonoma di Trento esercita, ai sensi degli articoli 16 e 17 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, le funzioni, delegate alla medesima provincia autonoma a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, relative all'Università degli Studi di Trento, compreso il relativo finanziamento. L'onere per l'esercizio delle predette funzioni rimane a carico della provincia autonoma di Trento secondo quanto previsto dalla lettera c) del comma primo dell'art. 79 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972, come sostituito dal comma 107, lettera h), del presente articolo».

Per tradurre in atto questa disposizione si è reso necessario un apposito decreto legislativo attuativo dello Statuto speciale del Trentino Alto Adige, il d.lgs. 142/2011 (“Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige recante delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di università degli studi”) nel quale sono stati definiti tutti gli aspetti del complesso conferimento di funzioni.

Ecco alcuni tra i possibili ambiti di intervento regionale differenziato:

- a) interventi finalizzati al sostegno dell'alta formazione, della ricerca scientifica e dell'internazionalizzazione, alla valorizzazione dei risultati della ricerca e alla promozione della cooperazione tra sistema della ricerca, del sistema industriale e dei servizi;
- b) programmazione dei percorsi formativi del sistema universitario regionale, con un ruolo più attivo della Regione nell'istituzione di corsi di studio specificamente connessi con la realtà territoriale (ferme restando le competenze statali in ordine al riconoscimento legale dei titoli di studio);
- c) interventi per lo sviluppo degli insediamenti universitari e delle strutture didattico – scientifiche.

CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Le considerazioni proposte nel policy paper evidenziano come una riforma costituzionale di così ampio respiro, quale quella in itinere, se approvata necessiti di un periodo di assestamento, più o meno lungo, e di una integrazione attraverso significativi interventi sia legislativi primari (a partire dalla legge elettorale per il Senato) sia di altre fonti (come i regolamenti parlamentari).

Premessi questi necessari caveat e considerata quindi una certa “provvisorietà” della ricostruzione, di seguito vengono proposte alcune considerazioni di sintesi a partire da quanto trattato nei capitoli precedenti.

Nella *prima parte* del policy paper ci si è concentrati sugli effetti della trasformazione del Senato in Camera delle Regioni e sull’impatto della riforma della Camera alta sull’organizzazione del Consiglio regionale. In primo luogo va sottolineato che è indubbio il rilievo, per la partecipazione delle Regioni al processo di governance, della elezione di secondo grado dei senatori: i consiglieri-senatori saranno gli “ambasciatori” della Regione e dovranno rappresentarne gli interessi, facendo da contrappeso alle spinte neo-centraliste che potrebbero venire dalla Camera.

Numerosi sono, del resto, gli adempimenti (statutari, legislativi e del regolamento generale) che saranno richiesti alle Assemblee regionali, nel caso in cui la riforma verrà approvata, sia per consentire un adeguato collegamento tra consiglieri-senatori e Consiglio regionale (anche in assenza di vincoli di mandato) sia per rendere consapevole ed efficace la loro partecipazione ai lavori del nuovo Senato. Nel paper si è cercato di dare conto di quali potrebbero essere gli interventi necessari e anche la loro possibile declinazione.

La *seconda parte* del policy paper ha, invece, analizzato le possibili conseguenze della riforma in itinere sull’attività normativa dei Consigli regionali. Le analisi svolte fanno propendere verso la previsione che la riforma, se approvata, non produrrà gli effetti paralizzanti della legislazione regionale paventati da alcuni studiosi; essa avrà, però, un effetto riduttivo da un punto di vista qualitativo sulle attuali competenze legislative dei Consigli regionali in talune materie, specialmente per quelle che oggi sono nel catalogo delle concorrenti.

Detto effetto potrebbe essere mitigato se il Senato sarà in grado di contrastare le eventuali spinte accentratrici della Camera dei deputati e se la Corte costituzionale sarà maggiormente “regionalista” nell’interpretare le più controverse disposizioni contenute nella riforma (in particolare, la nozione di «disposizioni generali e comuni») e saprà garantire il nucleo di competenze normative contenuto all’interno della nuova categoria delle materie di potestà regionale previste dall’art. 117 comma terzo Cost.

Ampio spazio è stato dedicato all’analisi delle cd. clausole di co-legislazione, rispetto alle quali si è condivisa l’interpretazione prevalente tra gli studiosi che ritiene possibile un intervento regionale anche in assenza di leggi statali che stabiliscano le disposizioni generali e

comuni, soprattutto laddove l'art. 117 Cost. affidi delle sub-materie alla responsabilità regionale. Proprio su alcune di queste materie – turismo, governo del territorio e promozione e organizzazione dei servizi sociali – nel paper è stato compiuto un approfondimento cercando di individuare, al loro interno, su quali aspetti e in quale direzione si potrà esercitare la potestà legislativa regionale.

Volgendo, invece, lo sguardo al dato quantitativo si è osservato che non diminuisce il “numero” delle materie affidate alla competenza regionale, e tra esse restano (sia pure residualmente) tutte le materie cd. economiche (agricoltura, commercio, industria, artigianato).

La *terza parte* del paper ha avuto come oggetto il regionalismo differenziato, ovvero le innovazioni contenute nel riformato art. 116 Cost.: relativamente a questa disposizione si è osservato che il nuovo catalogo delle materie, pur se diminuito dal punto di vista quantitativo, potrebbe consentire, alle Regioni in ordine con i bilanci, di “riappropriarsi” di molte delle competenze che la revisione riporta in mano statale.

Il grande punto di domanda, in questo caso, è rappresentato dall’atteggiamento che terrà lo Stato (e più precisamente il Governo) centrale: sarà solo di ostacolo come nel recente passato oppure realmente consentirà l’utilizzo di questo strumento di diversificazione?

La maggiore flessibilità del nuovo riparto di competenze e l’inserimento della clausola di supremazia dovrebbero, peraltro, ammorbidire l’approccio dello Stato su questo versante, permettendo finalmente l’avvio di quel regionalismo asimmetrico che in altri contesti ha dato buona prova di sé.

Sullo sfondo restano, tuttavia, due quesiti cui tentare di dare una risposta: come cambierà il regionalismo italiano se la riforma verrà approvata? Quale sarà la nuova mission delle Regioni ad autonomia ordinaria?

L’obiettivo dichiarato della riforma è quello di superare quel modello di regionalismo competitivo e conflittuale scaturito (sia pure indirettamente) dalla riforma costituzionale del 2001, fortemente ridimensionato dalle conseguenze della crisi economica e dalla criticità da parte di alcune Regioni di rivedere la propria spesa, a favore di un modello orientato alla cooperazione e alla flessibilità, nel quale lo Stato mantiene adeguati poteri unificanti e di omogeneizzazione sul versante normativo.

Quanto al tema della mission, le Regioni ordinarie se per un verso vedranno ridotte le proprie competenze legislative (soprattutto, come detto, da un punto di vista qualitativo), per altro verso potranno essere chiamate a implementare il ruolo di programmazione e organizzazione delle politiche pubbliche nel proprio territorio nonché le funzioni di indirizzo rispetto all’attività amministrativa degli enti locali. Magari cercando di ottenere, anche grazie all’opera dei consiglieri-senatori, che lo Stato riduca progressivamente l’interlocuzione diretta con gli enti locali e ponga come interlocutore principale la Regione, incrementando, contestualmente, le competenze regionali nei confronti degli enti locali medesimi.

BIBLIOGRAFIA

- Agosta S. (2004), *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in Bettinelli-Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, p. 313 ss..
- Allegretti U. (2016), Un giudizio positivo e notevoli riserve. Appunti critici sulla riforma costituzionale. *Rivista AIC*, (2)
- Antonini L. (2002), *Il regionalismo italiano nella prospettiva della differenziazione*, in *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Giuffrè, Milano, p. 303 ss.
- Antonini L. - De Nes M. (2015), Il nuovo inquadramento della funzione del governo del territorio nella riforma costituzionale: implicazioni sulla legislazione regionale vigente e futura. *Il diritto della Regione*, (Num. Unico 2014, pubblicato 2015)
- Anzon A. (2003), Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni. *Giurisprudenza costituzionale*, (5), p. 1233 ss.
- Balboni E. - Brunetti L. (2011), Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia. *Le Regioni*, (1), p. 205 ss.
- Barbera A. (2013), Una risposta alla crisi del sistema politico: uninominale a doppio turno ed elezione diretta del Capo dello Stato? *Quaderni costituzionali*, (1), p. 249 ss
- Benvenuti M. (2012), La Corte costituzionale, in Angelini F. - Benvenuti M. (a cura di), *Il diritto costituzionale al tempo della crisi economica*, Napoli, p. 375 ss.
- Bertolini F. (2016), Le funzioni delle Camere, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F. S. Marini e G. Scaccia, Napoli, 2016, p. 1-24.
- Bifulco R. (2015), Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (DDL cost. A.C. 2613-A). *Le Regioni* (1), p. 69 ss.
- Bifulco R. (2016) Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F. S. Marini e G. Scaccia, Napoli, 2016, p. 35-53.
- Bin R. (2014), Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte. *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 aprile 2014
- Bin R. (2015a), L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili. *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 marzo 2015;
- Bin R. (2015b), Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali. *Le Regioni*, (1), p. 83 ss.
- Bin R. - Ruggiu I. (2016), La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni. *Le istituzioni del federalismo*, (2), p. 903 e ss.
- Biscaretti di Ruffia P. (1988), *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, p. 191 ss.
- Bonetti P. (2014), La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'assistenza sociale, in *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti*

- sociali*, a cura di P. Bonetti, A. Cardone, A. Cassatella, F. Cortese, A. Deffenu, A. Guazzarotti, ed. ARACNE, Ariccia, 2014, p. 485-572
- Braga G. (2003), *La legge attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni*, in F. Modugno e P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Vol. III. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione*, Giuffrè, Milano, p. 99 ss.
- Brunelli G. (2016), La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici. *Rivista AIC*, (1)
- Calzolaio S. (2012), *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, Giappichelli, Torino, 2012
- Carabelli C., Facchini C. (a cura di) (2011), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*, Franco Angeli, Milano, 2011
- Caravita B. (2016), Riformare finalmente la Costituzione del '48 per salvare la Costituzione del '48. *Federalismi.it*, (1)
- Caretti P. (2015a), La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda Parte della Costituzione. *Osservatorio sulle fonti* (2)
- Caretti P. (2015b), Una riforma che rischia di non raggiungere i suoi obiettivi. *Astrid Rassegna*, (10)
- Cariola A. - Leotta F. (2006), *Art. 116*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Giappichelli, Torino, p. 2195 ss.
- Carlone E. (2008), Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V. *Istituzioni del federalismo*, (1), p. 76 ss.
- Catelani E. (2015), Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni. *Le Regioni*, (2), p. 154 ss.
- Catelani E. (2016), Il nuovo Senato: organo poliedrico. Gli interventi normativi per completare e dare piena attuazione alla riforma. *Diritti regionali*, (3)
- Ceccanti S. (2014), Riforme costituzionali e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale. *Federalismi.it*, 16 aprile 2014
- Cecchetti M. (2002), Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune. *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002
- Cheli E. (2014), Ma questo è vero bicameralismo? (Dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo). *Osservatorio sulle fonti*, (2)
- Cheli E. (2016), Luci ed ombre di una riforma costituzionale. *Il Mulino*, (1)
- Chirulli P. (2014), La riforma del Senato della Repubblica. *Rivista AIC*, (3)
- Ciolfi I. (2015), La riforma del Titolo V e i conflitti di fronte alla Corte costituzionale. www.gruppodipisa.it
- Coduti D. (2015), Considerazioni a prima lettura sul «nuovo» regionalismo differenziato (ragionando sugli artt. 30 e 39 del d.d.l. cost. A.S. 1429-B, XVII Legislatura). *Le Regioni*, (5-6), p. 1113 ss.
- Coduti D. (2016), Il Titolo V della Parte II della Costituzione nel progetto di riforma costituzionale. *Diritti regionali*, (2), p. 217 ss.

- Consiglio regionale della Lombardia, Servizio Assistenza Legislativa e Commissioni, *Approfondimento in merito all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, a seguito della riforma in itinere*, 31 maggio 2015
- Conte F. (2015), I referendum del Veneto per l'autonomia e l'indipendenza. Non c'è due senza tre. Anche se ... *Quaderni costituzionali*, (3), p. 4 ss.
- Conti G.L. (2015), Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario. *Osservatorio sulle fonti*, (3)
- Corpaci G. (2004), Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse. *Le Regioni*, (3), p. 231 ss.
- Cuttaia F.G. (2016), I referendum consultivi regionali sulla maggiore autonomia di Lombardia e Veneto e il problema del loro abbinamento con il referendum confermativo nazionale sulle riforme costituzionali. *Astrid Rassegna*, (14)
- D'Amico M., Arconzo G., Leone S. (2016), *Come cambia la Costituzione? Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016
- D'Arena A. (2015), Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi. *Rivista AIC*, (2)
- D'Arena A. (2016), Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato. *Rivista AIC*, (2)
- De Marco E. (2016), Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale "Renzi-Boschi". Una riforma ormai improcrastinabile non priva peraltro di ambiguità e nodi irrisolti. *Rivista AIC*, (2)
- De Siervo U. (2014), Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429. *Osservatorio sulle fonti*, (2)
- De Siervo U. (2016), Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento. *Rivista AIC*, (2)
- De Vergottini G. (1993), *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1993, p. 425 ss.
- D'Ignazio G. (2003), *Asimmetrie e differenziazioni regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in S. Gambino (a cura di), *Il «nuovo» ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Giuffrè, Milano, p. 269 ss.
- Dickmann R. (2016), Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano. *Federalismi.it*, (1)
- Faraguna P. – Piccirilli G. (2016), La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all'autonomia politica regionale? *Federalismi.it*, (3)
- Felicetti F. (2016), Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali. *Rivista AIC*, (1)
- Ferrara A. (2014), Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi. *Federalismi.it*, (16)
- Fusaro C. (2015), Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali. *Le Regioni*, (1), p. 158 ss.
- Gambino S. (2015), Una nuova riforma costituzionale per il Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile fra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto. *Osservatoriocostituzionale.it*, novembre 2015
- Gianfrancesco E. (2014a), Torniamo a Zanobini (?!). *Rivista AIC*, (2)

- Gianfrancesco E. (2014b), I numeri del Senato. *Gruppodipisa.it*, 10 dicembre 2014
- Gianfrancesco E. (2014c), La ‘scomparsa’ della competenza ripartita e l’introduzione della clausola di supremazia. *Issirfa.cnr.it*
- Gianfrancesco E. (2015), Camere del Parlamento e procedimento legislativo nel disegno di legge di revisione costituzionale del governo Renzi. *Italian Papers on Federalism*, (3)
- Giangaspero P. (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». *Diritti regionali*, (2)
- Giupponi T.F. (2015), Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo. *Rivista AIC*, (3)
- Giurdanella L. (2015), *Le leggi di potestà residuale delle regioni ordinarie*, Aracne editrice, Roma
- Gori C. (a cura di) (2011), *Come cambia il welfare lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Egea, Rimini, 2011
- Grimaldi L. (2015), La potestà legislativa regionale in materia di turismo nella Costituzione (prima e dopo il 2001), nella giurisprudenza costituzionale e nel progetto di riforma “Renzi-Boschi”. *Diritti fondamentali*, 22 dicembre 2015
- Griglio E. (2016), La (auto) riforma in senso territoriale della seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della revisione costituzionale del bicameralismo italiano, *Federalismi.it*, (1)
- Grisolia M.C. (2014), A proposito della composizione del Senato delle autonomie. *Rivista AIC*, (2)
- Groppi T. (2005), Giustizia costituzionale e Stati decentrati: la Corte italiana dopo la revisione del 2001. *Amministrare*, (1), p. 5 ss.
- Groppi T. - Spigno I. - Vizioli N. (2013), *The Constitutional consequences of the financial crisis in Italy*, in X. CONTIADES (ed.) *Global financial crisis and the Constitution. A comparative analysis*, Farnham, p. 89 ss.
- Guarnier T. (2016), Le leggi 'a prevalenza Camera' nel disegno di revisione costituzionale. *Federalismi.it*, (12)
- IReR (2008), *Regionalismo differenziato della Regione Lombardia. Indagine su ulteriori “forme e condizioni particolari di autonomia”*, Rapporto finale di ricerca, marzo 2008
- Lamarque E. (2016), Il referendum popolare e l’iniziativa legislativa popolare, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F. S. Marini e G. Scaccia, Napoli, p. 169-179
- Lippolis V. (2009), Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della “valutazione delle politiche pubbliche”. *Federalismi.it*, (11)
- Luciani M. (2014a), La riforma del regionalismo, oggi. *Rivista AIC*, (2)
- Luciani M. (2014b), La riforma del bicameralismo, oggi. *Rivista AIC*, (2)
- Luciani M. (2016a), Funzione di controllo e riforma del Senato. *Rivista AIC*, (1)
- Luciani M. (2016b), Sul possibile funzionamento concreto del nuovo Senato. *Astrid Rassegna*, (12)

- Lupo N. (2015), La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura. *Italian Papers on Federalism*, (3)
- Lupo N. (2016a), La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il *cleavage* politico, territoriale o istituzionale? *Federalismi.it*, (4)
- Lupo N. (2016b), I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa). *Astrid Rassegna*, (12)
- Malo M. (2008), Baricentro regionale in materia di turismo: teoria e prassi, in Issirfa-CNR, *Regioni e attività produttive*, Giuffrè, Milano.
- Mandarano A. (2007) - a cura di -, *Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale*, Giuffrè, Milano
- Mangiameli S. (2015), Dove vanno le Regioni? *Regioni.it*, 15 dicembre 2015
- Mantini P. (2015), Principi e politiche del governo del territorio nella prospettiva della riforma costituzionale. www.awn.it
- Manzella A. (2013), La riforma del bicameralismo. *Rivista AIC*, (4)
- Manzella A. (2015), Il “nuovo” Senato. *Astrid Rassegna*, (11), p. 49 ss.
- Mastromarino A. (2016), Alcune prime (sparse e brevi) riflessioni in merito al progetto di superamento del bicameralismo paritario in approvazione alle Camere. *Federalismi.it*, (2)
- Michelotti L. (2012), A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull’acceleratore per l’art. 116, terzo comma, Cost.? *Le Regioni*, (1-2), p. 111 ss.
- Morana D. (2016), La fine della competenza concorrente?, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F. S. Marini e G. Scaccia, ESI, Napoli, p. 241-255
- Morrone A. (2007), Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione. *Federalismo fiscale*, (1), p. 139 ss.
- Morrone A. (2016), Lo stato regionale e l’attuazione dopo la riforma costituzionale. *Rivista AIC*, (2)
- Olivetti M. (2002), *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali*, Il Mulino, Bologna
- Pajno S. (2014), Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei Deputati. *Federalismi.it* (2)
- Palermo F. (2003), *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, p. 55 ss.
- Perniciaro G. (2016), L’impatto della crisi sulla tutela dei diritti nelle regioni: il caso della istruzione e formazione professionale. *Issirfa.cnr.it*, gennaio 2016
- Pezzini B. (2014), Un nuovo riparto delle competenze in materia sanitaria nel ddl cost. 2613 AC. Audizione informale alla Commissione affari sociali della Camera, 4 dicembre 2014
- Piccirilli G. (2016), Prospettive di organizzazione del nuovo Senato. *Rivista AIC*, (3)
- Pinelli C. (2016), Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all’adesione della Repubblica all’Unione europea. *Rivista AIC*, (1)
- Poggi A. (2008), La problematica attuazione del regionalismo differenziato. *Federalismi.it*, (1)

- Poggi A. (2009), Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle 'politiche governative' sull'istruzione. Nota a prima lettura della sentenza n. 200 del 2009. *Federalismi.it*, 22 luglio 2009
- Puccini G. (2014), *La riforma del bicameralismo in Italia nella XVII legislatura: dalla Relazione dei "Saggi" alla proposta Renzi*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli
- Raimondi C. (2009), La programmazione della spesa e la valutazione delle politiche pubbliche nell'ordinamento francese: alcune riflessioni alla luce delle più recenti riforme. *Amministrazione in cammino*, 26 maggio 2009
- Rivosecchi G. (2014), *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, Relazione al Seminario del Gruppo di Pisa del 24.11.2014, in www.gruppodipisa.it
- Rivosecchi G. (2016), I senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento. *Federalismi.it*, (10)
- Romboli R. (2015), Le riforme e la funzione legislativa. *Rivista AIC*, (3)
- Rossi E. (2016), *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa
- Ruggeri A. (2014), Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale. *Federalismi.it*, (8)
- Ruggiu I. (2015), Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo. *Costituzionalismo.it*, (3)
- Salomoni L. (2010), Note in tema di problematiche attuative dell'art. 116 cost. Il caso della Regione Lombardia. *Amministrazione in cammino*, (4)
- Salvago M. (2015), Le clausole di co-legislazione nel disegno di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche spunto di riflessione. *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 giugno 2015
- Scaccia G. (2016), *Il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni*, in, *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F. S. Marini e G. Scaccia, ESI, Napoli, p. 225- 239
- Serges G. (2015), La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della Costituzione. *Rivista AIC*, (3)
- Servizio Studi della Camera dei deputati (2015), Turismo, 29 aprile 2015
- Sgrò F. (2012), *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Giuffrè, Milano
- Sgrò F. (2014), Riforma del Senato e contrappesi. *Rivista AIC*, (2)
- Sorrentino F. (2016), Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale. *Rivista AIC*, (2)
- Staiano A. (2016), Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali simmetriche). *Rivista AIC*, (1)
- Tarchi R. (2014), Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale. *Osservatorio sulle fonti*, (2)

- Tarli Barbieri G. (2016), La revisione costituzionale “Renzi-Boschi”: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa. *Osservatorio sulle fonti*, (1)
- Terracciano G. (2015), La revisione del Titolo V della Costituzione: nuovi equilibri tra livelli di governo e il coordinamento della finanza pubblica. *Federalismi.it* (10)
- Tondi della Mura V. (2014), Se il Senato delle autonomie non “rappresenta la nazione”. *Issirfa.cnr.it*
- Torchia L. (2002), La potestà legislativa residuale delle regioni. *Le Regioni*, (2), p. 343 ss.
- Trabucco D. (2014), La Regione Veneto tra referendum per l’indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia. *Amministrazione in cammino*, 31 maggio 2015.
- Trucco L. (2015), *Le riforme elettorali*, in P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco (a cura di). *Forum sul ddl costituzionale “Renzi-Boschi”. Dieci studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino, p. 29 ss.
- Tubertini C. (2007), Il turismo tra Stato, Regioni ed enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze. *Le istituzioni del federalismo*, (1), p. 21 ss.
- Urbani P. (2014), Un commento sul disegno di legge costituzionale con riferimento alla materia del governo del territorio. *Astrid Rassegna* (7)
- Violini L. (2007), Le proposte di attuazione dell’art. 116, III comma. *Le Regioni*, (2), p. 200 ss.
- Violini L. (2008), Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116, comma 3, Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali). *Le istituzioni del federalismo*, (1), p. 87 ss.
- Zaccaria R. (2014), Un “Senato delle autonomie” richiede autonomie forti. *Osservatorio sulle fonti* (2)

