

## **POLICY PAPER**

# **PROSPETTIVE DEL REGIONALISMO ITALIANO ALLA LUCE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE**

*Seminario di presentazione*  
Consiglio regionale della Lombardia  
Milano, 19 ottobre 2016

# Éupolis Lombardia

## Policy paper per il Consiglio regionale 2016

- Prospettive del regionalismo italiano alla luce della riforma costituzionale
- Riorganizzazione territoriale degli enti di area vasta, Città metropolitana e nuove Province e riorganizzazione territoriale della Pubblica Amministrazione in Lombardia
- L'importanza della medicina e ricerca medica di genere tra il personale sanitario
- Esperienze di secondo welfare in Lombardia: a che punto siamo
- La leadership femminile nelle aziende lombarde





PROSPETTIVE DEL REGIONALISMO ITALIANO  
ALLA LUCE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE  
Policy Paper

# Contesto

Legge costituzionale

(Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016)

«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»



# Tema

Prima analisi delle **possibili prospettive di attuazione della riforma costituzionale in itinere**, sulla quale il 4 dicembre 2016 si svolgerà il referendum costituzionale, e dei suoi **possibili impatti sul Consiglio regionale della Lombardia**.



# Ambiti di analisi

1. Nuovo Senato e territorializzazione della rappresentanza
2. Nuovo riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni
3. Regionalismo differenziato



# Obiettivi

- Analisi dei principali nodi giuridici posti dalla riforma
- Individuazione dei possibili spazi di intervento per il Consiglio regionale della Lombardia



# Metodo

Metodologie di analisi prettamente giuridiche:

- Interpretazione dei testi normativi
- Orientamenti giurisprudenziali
- Elaborazioni dottrinali



1.

# **NUOVO SENATO E TERRITORIALIZZAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA**



# Le competenze del «nuovo» Senato

(Art. 55 Cost.)

- **Rappresentanza territoriale** e di raccordo
- Concorso alla **funzione legislativa**
- Coordinamento e armonizzazione delle istanze locali con le politiche dell'**Unione europea**
- **Valutazione** delle politiche pubbliche e delle attività delle pubbliche amministrazioni
- Funzione **consultiva e di controllo**
- Funzione **elettiva**



## Nuovi scenari: Senato e politiche dell'Unione Europea

Il Senato:

- partecipa alle decisioni dirette alla formazione (**fase ascendente**) e all'attuazione (**fase discendente**) degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea
- verifica l'**impatto delle politiche** dell'Unione europea sui territori
- esercita **funzioni di collegamento** tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea



## Nuove competenze: Valutazione

Nell'ambito della **funzione di controllo** il Senato riceve nuove e più pregnanti competenze:

- valutare le **politiche pubbliche**
- valutare l'**attività delle pubbliche amministrazioni**
- verificare l'**attuazione delle leggi dello Stato**



## Questioni aperte

- **Legislazione elettorale** del nuovo Senato: rapporti tra «scelte» degli elettori e discrezionalità del Consiglio regionale nell'elezione
- Presenza nella nuova assemblea dei **Presidenti di Regione**
- **Organizzazione interna** del Senato (Gruppi, Commissioni)
- **Rappresentanza delle istituzioni territoriali** e assenza di mandato imperativo
- **Calendarizzazione dei lavori** per consentire lo svolgimento del «doppio mandato»



## Prospettive e spazi di intervento per il Consiglio regionale

- Possibile circuito virtuoso tra **Senato e Consigli regionali**
- Rapporti tra **senatori-consiglieri e Consiglio regionale**
- Rapporti tra **senatori-consiglieri e Giunta regionale**
- Possibile ruolo del Consiglio regionale nei nuovi **referendum popolari propositivi**
- Funzioni del nuovo Senato e «**sistema delle Conferenze**»



# Statuto

## Possibili modifiche/ 1

- Previsione di **collegamenti tra il nuovo Senato e il Consiglio regionale**
- Istituzione di un **organo interno permanente** (composto dall'Ufficio di Presidenza e dai Presidenti dei Gruppi consiliari), incaricato di mantenere i rapporti con i consiglieri-senatori
- Previsione della facoltà, in capo ai singoli consiglieri, di rivolgere specifiche **interpellanze o interrogazioni** ai colleghi consiglieri-senatori su questioni concernenti le loro funzioni al Senato



# Statuto

## Possibili modifiche/ 2

- Rapporti **consiglieri-senatori e Giunta**
- Facoltà per i consiglieri-senatori di intrattenere rapporti diretti con gli **organi di garanzia della Regione**
- Collegamento permanente tra le **funzioni di controllo e valutazione della legislazione e delle politiche pubbliche** regionali e le funzioni svolte in materia dal Senato



# Regolamento interno Consiglio regionale

## Possibili modifiche/ 1

- **Programmazione delle sedute** del Consiglio regionale e delle Commissioni in relazione alla programmazione delle riunioni del Senato (anche con possibilità di cambi repentini)
- Facoltà dei consiglieri-senatori di richiedere di **essere auditi dalle Commissioni e dal Consiglio regionale**
- Facoltà del Consiglio regionale di esprimere **mozioni su attività di interesse regionale** che saranno avanzate dai consiglieri-senatori



# Regolamento interno Consiglio regionale

## Possibili modifiche/ 2

- Previsione di **audizioni periodiche** dei consiglieri-senatori da parte dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale
- **Sedute straordinarie** delle Commissioni e/o del Consiglio regionale convocate su richiesta dei senatori-consiglieri per riferire di questioni urgenti concernenti l'attività del Senato
- Discussione da parte del Consiglio delle **leggi regionali europee** in concomitanza con le analoghe sessioni svolte dal Senato



**2.**

## **NUOVO RIPARTO DELLE COMPETENZE TRA STATO E REGIONI**



# Nuovo riparto delle competenze/ 1

## *Finalità*

Deflazione del **contenzioso costituzionale** e revisione del catalogo delle competenze

## *Modalità individuate*

- a) abolizione della **potestà concorrente**
- b) attribuzione delle materie ex concorrenti in gran parte alla **potestà esclusiva statale** (energia, infrastrutture, professioni, commercio estero)
- c) individuazione di **titoli espliciti** per la competenza regionale (es. pianificazione e mobilità) + clausola di residualità
- d) clausole di **co-legislazione**



## Nuovo riparto delle competenze/ 2

- e) **Clausola di supremazia**
- f) **Senato delle Regioni** come strumento principale per realizzare il principio cooperativo
- g) abolizione delle **Province**, sostituite dagli enti di area vasta che sono, per la gran parte, «*regionalizzati*» (allo Stato restano solo i profili ordinamentali generali)
- h) esclusione delle **Regioni ad autonomia speciale** che restano vincolate al vecchio Titolo V



## Verso un neocentralismo?

Rispetto al Titolo V post 2001 possibile **rafforzamento dello Stato centrale** grazie al nuovo riparto di materie.

**Possibilità di ribilanciamento** sono offerte da:

- a) nucleo **di competenze regionali**, rappresentato dalle materie espressamente attribuite 117, comma terzo, non comprimibile dallo Stato
- b) permanere della **residualità**
- c) autolimitazione del legislatore (Camera) soprattutto nell'interpretazione delle **clausole di co-legislazione** e ruolo del Senato come «veto player»
- d) nuovo **art. 116 Cost.** e sorti della cd. semi-specialità
- e) veto del Senato sulle leggi che disciplinano le funzioni fondamentali di **Comuni e Città metropolitane**
- f) nuova competenza sull'**area vasta**



## Questioni aperte

- La **conflittualità** è davvero risolta?
- La **potestà concorrente** è davvero abolita oppure le clausole di co-legislazione la riportano in vita con forme diverse?
- Rimane il discutibile metodo di **elencare materie** e non individuare politiche
- Difficili **convivenze**:
  - come conciliare disposizioni generali e comuni sul governo del territorio vs pianificazione territoriale
  - disposizioni generali e comuni sul turismo vs valorizzazione e organizzazione regionale del turismo
  - disposizioni generali e comuni per la tutela della salute vs programmazione e organizzazione dei servizi sanitari
- Il sistema attuale delle **Conferenze** resta valido o si va verso il suo superamento?
- Le **funzioni amministrative**? La chiamata in sussidiarietà?



## Le clausole di co-legislazione

- Nuova forma di **concorso tra Stato e Regioni**
- La **Corte costituzionale** (sentenza 200/2009) ha chiarito che per norme generali sull'istruzione 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»
- Si tratterà comunque di **norme auto-applicative** (ma in alcuni ambiti si intersecano con le materie esclusive delle Regioni)
- Le Regioni possono già intervenire o debbono **attendere le leggi statali?**



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	

# **3. REGIONALISMO DIFFERENZIATO**



## Il riformato art. 116, comma 3, Cost.

Formulazione «**compensativa**»:

1. l'art. 117 Cost. **aumenta** il numero delle materie sottoposte alla **potestà esclusiva** dello Stato e **abolisce la potestà concorrente**
2. l'art. 116, comma terzo offre alle sole Regioni che abbiano dato prova di un'**amministrazione virtuosa** (non deficitaria) la possibilità di **incrementare** le proprie **competenze legislative**



## La struttura della norma

Quattro novità:

1. Ambiti in cui è ammessa la differenziazione: **solo materie di competenza esclusiva dello Stato**
2. Iniziativa **non più riservata alla Regione**, ma **anche lo Stato** è legittimato ad avviare la **procedura** che porta all'intesa
3. Condizioni di fatto: **art. 119 Cost.** e **equilibrio tra entrate e spese di bilancio**
4. Nuovo **quorum** (meno elevato) per l'**approvazione** dell'intesa



# 1. Catalogo delle materie

1. Materie **già** rientranti nella **potestà statale esclusiva e già presenti** nel testo del **vigente art. 116**, comma terzo: *istruzione, ambiente, giustizia di pace*
2. Ambiti attualmente attribuiti alla **potestà legislativa concorrente**: *istruzione universitaria, programmazione strategica della ricerca scientifica, politiche del lavoro, commercio con l'estero, ordinamento sportivo, governo del territorio, beni culturali*
3. Materie oggi affidate alla **potestà residuale delle Regioni**: *turismo, istruzione e formazione professionale, servizi sociali*



## 2. Potere di iniziativa

- Innovazione **incerta** sul piano applicativo: rimane **sempre e comunque necessaria l'intesa** con la Regione interessata
- La **Costituzione** apre alla **possibilità di avviare dal centro** nuovi processi devolutivi: l'iniziativa potrebbe provenire **non solo dal Governo, ma anche dal «nuovo» Senato**



## 3. Condizioni di fatto

### **Equilibrio di bilancio:**

1. risponde a esigenze di stabilità finanziaria e di contenimento del debito (cfr. riforma art. 81 Cost.)
2. se una Regione si trova in deficit per la gestione delle competenze ordinarie che senso avrebbe aumentarne le attribuzioni?



## 4. Quorum approvativo

- Per l'approvazione della **legge rinforzata di differenziazione**, non è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le Camere, ma è **sufficiente l'ordinaria maggioranza dei presenti**
- L'abbassamento del quorum **in astratto** dovrebbe rendere **più agevole la conversione in legge dell'intesa**



## Problemi interpretativi e iter di approvazione

La Regione interessata deve:

1. sentire gli **Enti locali**
2. rispettare i principi di cui all'**art. 119 Cost.** e in particolare trovarsi in condizione di **equilibrio tra le entrate e le spese** del proprio bilancio
3. stipulare un'**intesa con lo Stato** che sarà approvata con legge bicamerale



# 1. Parere degli Enti locali

- **Parere obbligatorio e vincolante?**
- Partecipazione **diretta** o attraverso il **CAL**?
- **In quale fase del procedimento** devono essere sentiti?
- Quali **conseguenze** in caso di **mancato coinvolgimento**?
- Coinvolgimento dei cittadini: eventuale **referendum consultivo** sulla possibilità/opportunità di attivare il percorso di differenziazione



## 2. Art. 119 Cost.

Principio generale: al conferimento di **nuove competenze** deve **corrispondere** un adeguato **trasferimento** di **risorse aggiuntive**

Altri principi:

- a) autonomia finanziaria degli enti territoriali diversi dallo Stato e integrale copertura finanziaria delle funzioni pubbliche
- b) perequazione territoriale
- c) necessario coordinamento con la finanza pubblica
- d) divieto di indebitamento



## 3. Intesa Stato-Regione

Contenuto:

- modalità di **esercizio della potestà normativa**
- **distribuzione** delle relative **funzioni amministrative**
- destinazione delle **risorse** finanziarie **necessarie**
- previsione di **sedi di raccordo permanente**



## Legge di approvazione

- Legge rinforzata (può essere modificata soltanto con una nuova intesa Stato-Regione)
- Potere di **iniziativa legislativa** (Governo, Parlamento, Regione)
- **Non emendabilità** del testo
- **Resistenza all'abrogazione** (non potrà essere sospesa, modificata, derogata o abrogata, se non in esecuzione di **nuove intese**)

