

I progetti di riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione

di **Maria Pia Iadicicco** - Ricercatrice di Istituzioni di Diritto Pubblico presso la Seconda Università di Napoli

Nell'ampio e annoso dibattito sulle revisioni e riforme costituzionali, che attraversa l'esperienza repubblicana da oramai oltre un trentennio, uno snodo cruciale è certamente rappresentato dalle numerose proposte di modifica della forma di Stato, volte, più precisamente, alla ridefinizione dei rapporti tra Stato e Regioni, con particolare riguardo al riparto delle competenze.

In questa parte del *Dossier* sulle riforme costituzionali si riportano (in collegamento ipertestuale) i testi di alcuni dei principali progetti di revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione repubblicana, accompagnati da alcune osservazioni introduttive che, in chiave meramente descrittiva, delineano le principali innovazioni da esse proposte, nonché alcuni tratti di congiunzione o discontinuità riscontrabili nell'avvicinarsi dei progetti di riforma. È evidente che un complessivo apprezzamento sulle proposte di modifica della forma di Stato richiede un coordinamento tra le previsioni del Titolo V e almeno quelle di cui al titolo I della parte seconda della Costituzione, con specifico riferimento alle proposte di modifica del Senato, per le quali si rinvia alle altre parti del *Dossier*.

Si allegano due tabelle di raffronto delle disposizioni oggetto di revisione.

La prima di tali tabelle confronta le disposizioni del Titolo V, contenute nel testo della Costituzione approvato dall'Assemblea costituente con i principali progetti di riforma elaborati a partire dalla X Legislatura¹.

La seconda tabella riporta il testo del Titolo V a oggi vigente, risultante dalle modifiche apportate con le leggi costituzionali n. 1 del 1999, n. 3 del 2001 e n. 1 del 2012, confrontato con i principali progetti di riforma elaborati a partire dalla XIV Legislatura².

¹ La tabella 1 reca:

- nella prima colonna il testo del titolo V della parte seconda della Costituzione approvato dall'Assemblea costituente;
- nella seconda colonna il progetto di legge costituzionale approvato in prima deliberazione dal Senato e poi, con modifiche, dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati nella X Legislatura ([AC 4887-A](#));
- nella terza colonna il progetto di legge costituzionale "Revisione della parte seconda della Costituzione" elaborato nella XI legislatura dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, istituita ex l.cost. n. 1/1993, cd. Bicamerale De Mita - Iotti ([AC 3597 - AS 1789](#));
- nella quarta colonna il progetto di legge costituzionale "Revisione della parte seconda della Costituzione" elaborato nella XIII Legislatura dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, istituita ex l.cost. n. 1/1997, cd. Bicamerale D'Alema ([AC 3931-A](#)).

² La tabella 2 reca:

Tale suddivisione, oltre ad essere dettata da evidenti ragioni di spazio e maneggevolezza, consente di formulare brevi osservazioni che, senza alcuna pretesa di esaustività, vogliono sottolineare alcuni tratti caratterizzanti o direttrici di fondo delle riforme in parola.

Da un'analisi del contenuto della prima tabella è possibile riscontrare che molte delle proposte di riforma avanzate prima dell'approvazione delle leggi costituzionali 1/1999 e 3/2001 hanno trovato accoglimento nel testo costituzionale a oggi vigente. Ci si riferisce, in particolare, alla configurazione dello Stato quale ente a competenze legislative enumerate - e non più generale, come nel testo originario della Costituzione -, al rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali, al rimodellamento del riparto delle funzioni amministrative con superamento del principio del parallelismo di cui all'originario art. 118.

Per quanto concerne più specificamente il riparto delle funzioni legislative, al di là della comune elencazione tassativa delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, i suddetti progetti si differenziavano quanto alla qualificazione della generale competenza residuale a favore delle Regioni, prevista ora come concorrente (AC 4887-A, A.C.3597-AS1789) ora come esclusiva (Relazione del Comitato Speroni).

Non hanno trovato accoglimento nel testo del Titolo V novellato nel 1999-2001 altre proposte di modifica del testo costituzionale che concernevano:

- la cancellazione della potestà legislativa concorrente (prefigurata nella [Relazione del Comitato Speroni](#)) o la sua rimodulazione, prevista tanto nei progetti elaborati dalle Commissioni bicamerali De Mita-Iotti e D'Alema, quanto nell'AC 4887-A;
- la previsione di una clausola di supremazia (proposta nel progetto di legge costituzionale elaborato dalla "Bicamerale D'Alema");
- l'obbligo di esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni di piccole dimensioni (v. progetto a "Bicamerale D'Alema").
- l'attribuzione ai Comuni di una generale competenza regolamentare residuale ("Bicamerale D'Alema");
- ulteriori modifiche dell'art. 119 in materia di federalismo fiscale ("Bicamerale D'Alema")

In generale può dirsi che le riforme prese in esame nella tabella 1 miravano sostanzialmente ad un ampliamento delle competenze degli Enti territoriali e ad un 'rilancio' dell'esperienza regionale.

Più difficoltosa appare la ricerca di tratti di congiunzione-affinità nei progetti di riforma elaborati a partire dalla XIV legislatura e, pertanto, incidenti sul testo del Titolo V, quale modificato nel 2001.

-
- nella prima colonna il testo del titolo V della parte seconda della Costituzione vigente;
 - nella seconda colonna la [legge costituzionale](#) "Modifiche alla parte II della Costituzione", approvata dal Parlamento nella XIV Legislatura, pubblicata nella G.U. n. 269 del 18 novembre 2005, e respinta all'esito del referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006;
 - nella terza colonna sono riportati, in corrispondenza degli articoli costituzionali riformati, il disegno di legge costituzionale "Modifiche all'art. 117 della Costituzione" presentato nella XIV Legislatura [AS 1187-B](#) e le modifiche delineate nell'[AC 553 e abb.-A](#) (cd. Bozza Violante), approvato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati il 17 ottobre 2007 (XV Legislatura).
 - Nella quarta colonna il disegno di legge costituzionale "Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale" ([A.S. 3520](#)) presentato nella XVI Legislatura.
 - Nella quinta colonna il disegno di legge costituzionale "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 seconda della Costituzione" ([AS 1419](#)) presentato nella XVII Legislatura e attualmente all'esame della Commissione affari costituzionale del Senato.

In effetti, la riforma costituzionale del 2006 (AS 2544-D) - preceduta dall'AS 1187 e dal disegno di legge costituzionale approvato dal [Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003](#), si muoveva lungo una duplice direttiva: il riconoscimento di competenze legislative esclusive alle Regioni e la reintroduzione espressa dell'interesse nazionale, assieme ad altre importanti modifiche che investivano molte disposizioni del Titolo V della Costituzione (e non solo).

Nelle successive legislature (XV e XVI) la tematica del riparo delle competenze tra Stato e Regioni è stata affrontata solo marginalmente e sostanzialmente per le ripercussioni derivanti dalle proposte di riforma del Senato.

Il progetto di legge costituzionale approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato ([AS 24 e abb.-A](#)) nel corso della XVI Legislatura prevedeva l'introduzione di una clausola di supremazia statale e la formazione di una Commissione paritetica per le questioni regionali, composta da rappresentanti delle Regioni e senatori; ma tali innovazioni sono state eliminate nel corso dell'esame in Assemblea, conclusosi il 25 luglio 2012 ed, infatti, non figuravano nel testo trasmesso alla Camera ([AC 5386](#)).

Nella XVI legislatura, altri progetti di legge costituzionale, d'iniziativa parlamentare, affrontavano temi in varia misura incidenti sul Titolo V, ampliando gli ambiti di intervento del legislatore statale ([AC 445](#), [AC 763](#), [AC 4423](#), [AC 4806](#)), prevedendo l'introduzione di una clausola di supremazia (AC 445, [AC 1372](#)). Una più ampia riforma del Titolo V era prefigurata nel progetto di legge costituzionale AC 1372, che, tra l'altro, riduceva significativamente le materie di potestà legislativa concorrente, le quali, salvo alcune riconduzioni alla potestà legislativa dello Stato, transitavano per lo più nella competenza residuale delle regioni.

Contemporaneamente all'avvio dell'esame di queste proposte di legge da parte della Commissione affari costituzionali della Camera, il Presidente del Consiglio Monti (di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione), presentava al Senato il disegno di legge costituzionale AS 3520, recante una incisiva revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione a poco più di 10 anni dalla modifica operata con l. cost. 3 del 2001. In particolare, il disegno di legge costituzionale prevedeva un complessivo rafforzamento della potestà legislativa dello Stato, tramite l'ampliamento di materie già di legislazione esclusiva statale, la configurazione di nuove materie di legislazione esclusiva statale, la riconduzione ad essa di materie precedentemente oggetto di legislazione concorrente; l'introduzione di una clausola di supremazia; la rimodulazione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3; l'espressa previsione di limiti alla potestà legislativa residuale delle Regioni; la rimodulazione della potestà regolamentare; la previsione di limiti in materia finanziaria anche per le Regioni a Statuto speciale. A ben vedere, il disegno di legge in parola non si limitava ad apportare correzioni o integrazioni al testo costituzionale novellato nel 2001, ma si spingeva a modificarne l'intero impianto, tenuto conto, oltre che della prassi maturata sotto la sua vigenza, anche e soprattutto delle esigenze derivanti dall'imperversare della crisi economico-finanziaria e, non da ultimo, dall'emersione di diversi scandali in cui risultavano coinvolte le istituzioni regionali, percepite come 'colpevoli' degli alti costi della politica italiana.

Il tema delle riforme costituzionali è stato al centro del dibattito politico-istituzionale fin dall'apertura della XVII legislatura. Poco dopo l'istituzione di due gruppi di lavoro da parte del Presidente della Repubblica Napolitano³, il governo Letta ha avviato un processo di riforma costituzionale, in deroga all'art. 138 Cost., presentando un disegno di legge costituzionale ([AS 813](#))

³ La [Relazione del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali](#), assieme a quella del gruppo di lavoro in materia economico-sociale, è stata consegnata al Presidente della Repubblica il 12 aprile 2013.

volto all'istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, avente il compito di coordinare e predisporre proposte di modifica dei Titoli I, II, III e V della Parte Seconda della Costituzione ed in materia elettorale⁴. Al contempo il Presidente del Consiglio dei Ministri, con decreto 11 giugno 2013, nominava una Commissione di esperti per approfondire il dibattito sulle riforme costituzionali; la Commissione per le riforme costituzionali così istituita ha concluso i suoi lavori con una [relazione finale](#), corredata da documenti integrativi di approfondimento, trasmessi alle Camere il 18 settembre 2013. Per quanto concerne specificamente le modifiche al Titolo V, la Commissione, pur nella condivisione dei limiti del testo costituzionale modificato nel 2001 e dell'esigenza di un'adeguata sede di raccordo istituzionale tra Stato centrale e sistema delle Autonomie, ha registrato tra i suoi componenti alcune divergenze fondamentalmente riconducibili a due diverse tendenze: quella volta a procedere ad una totale riscrittura del Titolo V in senso neo-centralistico ovvero quella tendente a preservazione ed eventualmente sviluppare i livelli di autonomia fino ad allora raggiunti. Molte delle proposte avanzate da alcuni componenti della Commissione in merito al riparto delle competenze tra Stato e Regioni hanno trovato ora accoglimento nel disegno di legge costituzionale approvato dal governo Renzi. Una prima bozza del disegno di legge costituzionale è stata pubblicata sul sito istituzionale del Governo il 12 marzo 2014; il testo definitivo è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 31 marzo 2014, presentato al Senato l'8 aprile 2014 (AS 1429) ed è attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali del Senato.

Come si evince dal confronto con le più recenti proposte di modifica del Titolo V, le principali innovazioni contenute nel disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi⁵ si muovono, per lo più, su di un piano di continuità. Ci si riferisce in particolare a:

- La cancellazione delle Province dal testo costituzionale, conformemente all'opinione dei componenti della Commissione per le riforme costituzionali (con riserva del prof. Onida)⁶.
- L'eliminazione del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, comma 3, già proposta nel testo della legge costituzionale approvata dal Parlamento nella XV legislatura (AS 2544-D) e respinta dal referendum popolare del 25-26 giugno 2006, nonché da alcuni componenti della Commissione per le riforme costituzionali.
- L'allargamento della competenza legislativa statale attraverso l'incremento delle materie elencate nell'art. 117, co. 2 (secondo una tendenza comune a tutti i precedenti progetti di riforma), ancorché talvolta circoscritte alla sola determinazione di "norme generali". Innovativa invece l'esplicita qualificazione 'funzionale' di alcune competenze legislative esclusive dello Stato.

⁴ Il d.d.l.c. AS 813 è stato approvato, con modifiche, dal Senato l'11 luglio 2013, dalla Camera dei deputati il 10 settembre 2013 (A.C. [1359](#)). Il 23 ottobre il Senato lo ha approvato in seconda deliberazione, con 218 voti favorevoli, 58 contrari e 12 astensioni. Il provvedimento è ora nuovamente all'esame della Camera per l'ultima lettura.

⁵ Le cui disposizioni, se approvate in via definitiva, si applicano a decorrere dalla legislatura successiva a quella in corso alla data della sua entrata in vigore, salvo le disposizioni sulla soppressione del CNEL, sui limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali, sul Commissario straordinario per gli adeguamenti conseguenti alla soppressione del CNEL, sul divieto di rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore di gruppi politici presenti nei Consigli regionali, che sono di immediata applicazione. Diversamente da quanto previsto nella bozza pubblicata informalmente il 12.3.2014, il d.d.l.c. all'esame del Parlamento dispone che le disposizioni in esso contenute non si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti.

⁶ In tema si rinvia alla parte del *Dossier* redatta da A. PIROZZOLI, *La riforma delle Province: un'altalena normativa*.

- L'eliminazione della potestà legislativa concorrente, come proposto precedentemente nel disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003 e da alcuni componenti della Commissione per le riforme costituzionali.
- Il mantenimento di una generale competenza legislativa residuale a favore delle Regioni in materie o funzioni non espressamente riservate alla legislazione esclusiva dello Stato (comune a tutti i precedenti progetti di riforma) accompagnata dalla individuazione di alcuni ambiti 'elettivi' di intervento della legge regionale di cui all'art. 117, co. 4 (ora 3). La 'tipizzazione' di materie di competenza legislativa residuale non era, invece, prefigurata nell'AS 3520 approvato nella XVI Leg. Non trovano accoglimento nel disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi alcune proposte precedentemente avanzate in merito alla qualificazione come 'esclusiva' della potestà legislativa regionale (AS 2544-D; AS 1187-B).
- L'introduzione di una clausola di supremazia che consente allo Stato, su proposta del Governo, di intervenire, oltre le materie e funzioni di cui all'art. 117, co.2, a salvaguardia della tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o anche per la realizzazione di programmi o riforme economico-sociali di interesse nazionale. Ad una sostanziale analogia con le precedenti proposte di riforma circa i presupposti che legittimano l'attivazione della clausola statale di salvaguardia, non corrisponde nel disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi la previsione di alcuna garanzia procedurale, prefigurata invece negli AS 2544-D, AS 24 e abb.-A, AC 445 (con richiami al principio di leale collaborazione) e nella relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali (che prevede l'intervento o di una legge approvata dalla Camera a maggioranza assoluta o di una legge bicamerale).
- La previsione della possibilità di delegare, con legge statale approvata dalla Camera a maggioranza assoluta, l'esercizio della funzione legislativa statale alle Regioni (o ad alcune tra loro) anche per tempo limitato, previa intesa. L'esercizio della funzione legislativa statale non è delegabile in alcune materie o funzioni specificamente indicate. Una simile ipotesi era prefigurata anche dalla Commissione per le riforme costituzionali.
- L'introduzione del parallelismo tra riparto delle competenze legislative e riparto delle competenze regolamentari tra Stato e Regioni (come previsto anche nell'AS 3520 e nella relazione della Commissione per le riforme costituzionali).

Rispetto alle precedenti proposte, rappresentano una novità le disposizioni dell'AS 1429 che subordinano esplicitamente la potestà regolamentare di Comuni e Città metropolitane alla legge statale o regionale; fanno espresso riferimento ai principi di semplificazione, trasparenza, efficienza e responsabilità degli amministratori nell'esercizio delle proprie funzioni; introducono limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali e il divieto di rimborsi in favore di gruppi politici presenti nei Consigli regionali.

È sicuramente prematuro e non è certo questa la sede per esprimere alcuna valutazione su questa recente proposta di ulteriore riforma del Titolo V; è certo che la novella costituzionale del 2001 ha posto, sin dal suo esordio, una lunga serie di questioni interpretative che hanno contribuito ad alimentare un altissimo contenzioso costituzionale giunto, negli anni 2012 e 2013, a registrare la prevalenza dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale su quelli in via incidentale. Se dunque l'obiettivo è quello di semplificare il quadro istituzionale, tenuto conto del fallimentare rendimento della riforma costituzionale del 2001, probabilmente il progetto in discussione potrà apportare qualche elemento di razionalizzazione nel sistema; e se ciò in parte giustifica la forte impronta centralista dello stesso, va comunque detto che essa non sembra adeguatamente

compensata dalla creazione di idonee sedi e procedimenti di confronto e raccordo istituzionale che possano contribuire a prevenire e risolvere i conflitti tra centro e periferia.