



**I VERI OBIETTIVI DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEI RAPPORTI STATO-REGIONI  
E UNA PROPOSTA PER REALIZZARLI IN MODO SEMPLICE E COERENTE**

**DI  
MARCELLO CECCHETTI  
(ORDINARIO DI ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO NELL'UNIVERSITÀ DI SASSARI)**

Qualunque proposta di revisione del Titolo V della Parte II della nostra Costituzione non può prescindere dalla considerazione che il testo costituzionale esitato dalla riforma del 2001, nei suoi obiettivi e nelle sue *rationes* di fondo, ha già subito gli effetti di una fortissima spinta “contro riformatrice” almeno su due piani distinti: da un lato, quello del dato normativo positivo specificamente concernente l'autonomia finanziaria delle autonomie territoriali, a seguito della legge cost. n. 1 del 2012 e della legge “rinforzata” n. 243 del 2012<sup>1</sup>; dall'altro, quello degli approdi ormai consolidati in senso spiccatamente centralista cui è pervenuta la giurisprudenza costituzionale soprattutto nell'ultimo quinquennio<sup>2</sup>.

Davanti a questo stato di cose, sono astrattamente possibili due approcci: completare e razionalizzare la parabola “contro riformatrice” rispetto al 2001, oppure in senso diametralmente opposto tornare allo spirito e agli ideali di quella riforma per approntare mezzi e strumenti in grado di attuarla pienamente, colmandone le lacune ed eliminandone le aporie al fine di renderla finalmente effettiva.

Proprio su questa dirimente alternativa mi pare che si registri un grande equivoco<sup>3</sup>.

Se si guarda all'approccio “dichiarato” dal Governo nella relazione di accompagnamento al d.d.l.cost. n. 1429 presentato l'8 aprile 2014 (cfr. pagg. 4 e 5), gli obiettivi che si afferma di perseguire sono tutti chiaramente quanto sorprendentemente! ascrivibili al secondo dei due corni dell'alternativa appena richiamata: vi si legge, infatti, che la riforma intende «valorizzare, declinandolo in modo nuovo, il pluralismo istituzionale e il principio autonomistico, con l'obiettivo ultimo di incrementare complessivamente il tasso di democraticità del nostro ordinamento», nella consapevolezza «che l'autonomia degli enti diversi dallo Stato costituisca un insostituibile elemento di arricchimento del sistema istituzionale e che quanto più il potere pubblico è prossimo ai cittadini, tanto più è elevata la qualità della vita democratica e la capacità delle istituzioni di soddisfare i diritti civili e sociali ad essi riconosciuti, secondo il principio della sussidiarietà verticale, incorporato anche nell'architettura istituzionale dell'Unione europea». È il Governo stesso a riconoscere che questa costituisca l'«ineludibile premessa» dell'intervento riformatore, da «inverare positivamente nelle dinamiche istituzionali» mediante «sedi, strumenti, procedure e metodi nuovi, che assicurino il dispiegamento del principio autonomistico in un quadro di cooperazione inter istituzionale e di composizione delle istanze dei territori nell'interesse generale del Paese. È, infatti, proprio la mancata definizione di questi elementi che ha impedito al nostro

---

<sup>1</sup> Sg e e che a a no ma v hanno ne con on de e e az on a S a o e d a on o m e e o a b a s a e g g e e a sen enza de a Co e cos z on a e n 88 de 20 4

<sup>2</sup> Le endenze cen a s che s man es ano n mo ss m se o de a g sp denza cos z on a e Pa co a men e mpo an e pe nc sv à e pe vas v à è pe ò, sop a o, q e a s coo d nam e o de a n a n z a p bb ca, s c s p ò vede e, ad es, G R VOSECCH, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze*, n S MANGAMEL (a c a d), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, *Mano, G*, è, 20 4, 47 ss, spec 69 ss

<sup>3</sup> Lo ev denza, ad es, S P A NO, *Prime considerazioni sulla riforma costituzionale nazionale, in corso di pubblicazione su federalismi.it*



*ordinamento di intraprendere una traiettoria evolutiva coerente con le ragioni che hanno animato il legislatore costituzionale quando fu definita la riforma del titolo V, le cui travagliate vicende, normative e giurisprudenziali, sono ben note. Oggi si tratta, quindi, di dare impulso a un processo che garantisca davvero alle autonomie regionali e locali un virtuoso coinvolgimento nel circuito decisionale di livello nazionale, in modo meno conflittuale e più proficuo di quanto sinora accaduto».*

Il Governo, dunque, si presenta alle Camere e all'opinione pubblica con le idee apparentemente molto chiare:

dice di condividere pienamente le matrici ideali della riforma del 2001 (e forse, ancor prima, dei Padri costituenti, che vollero includere l'art. 5 tra i principi fondamentali della Carta repubblicana) e di volersi collocare in una logica di perfetta continuità con quella riforma;

individua con grande lucidità la principale causa che ha impedito il pieno dispiegamento del principio autonomistico nella ben nota *«perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi»* (così, per tutte, Corte cost. n. 6 del 2004), ossia nella mancanza di sedi, strumenti e procedure che assicurino il coinvolgimento delle autonomie nel circuito decisionale della legislazione di livello nazionale;

focalizza, per l'effetto, il "pilastro" del progetto di revisione costituzionale nella riforma del sistema bicamerale, nell'ottica evidente di un *trade off* tra competenze e partecipazione<sup>4</sup>: ad una razionalizzazione in senso riduttivo delle competenze legislative delle Regioni si dovrebbe far corrispondere una loro partecipazione effettiva ai procedimenti di formazione della legislazione nazionale.

Se, però, si guarda al testo del disegno di riforma (tanto nella versione originaria, quanto in quella esitata dalla prima lettura del Senato l'8 agosto), lo scostamento dagli obiettivi proclamati non potrebbe risultare più evidente. A fronte della significativa riduzione dell'autonomia regionale (soprattutto sul versante della potestà legislativa) sulla quale mi soffermerò tra breve, la configurazione del nuovo Senato si rivela assolutamente inadeguata a realizzare quel *trade off* tra competenze e partecipazione secondo l'unica logica possibile in grado di valorizzare (e non, piuttosto, di penalizzare) le ragioni del pluralismo istituzionale: quella di garantire l'introduzione dell'indirizzo politico delle Regioni all'interno del circuito dell'indirizzo politico nazionale, in modo tale che la "forza" di quest'ultimo non scaturisca dalla riaffermazione della preminenza politica dello Stato sulle autonomie, bensì dalla sua natura di "indirizzo politico della Repubblica" frutto dell'apporto di tutte le soggettività che la "costituiscono" ai sensi dell'art. 114 Cost.

Non occorre un'analisi particolarmente approfondita del testo attualmente all'esame della Camera dei deputati per rilevare come la progettata riforma del nostro bicameralismo è ben lontana dal consentire il conseguimento di tali risultati: tanto sotto il profilo strutturale (composizione, modalità di elezione, rappresentanza e libero mandato dei senatori), quanto sotto il profilo funzionale (molti poteri dal punto di vista quantitativo, ma complessivamente di scarsa incisività, soprattutto con riferimento ai principali punti di snodo del rapporto tra Stato e Regioni: ad es., clausola di supremazia, competenze statali "trasversali", autonomia finanziaria), il nuovo Senato non si presenta affatto come "Camera delle Regioni", né come sede di elaborazione in alcuni settori e/o per determinate questioni di un effettivo "indirizzo politico repubblicano".

Il testo della riforma, in buona sostanza, finisce per riproporre e addirittura, forse, per rafforzare rispetto al modello anteriore al 2001 le antiche logiche della preminenza dell'interesse nazionale unilateralmente definito dallo Stato soggetto nell'ambito del circuito della

<sup>4</sup> Così S. PANO, *Prime considerazioni sulla riforma costituzionale nazionale*, in *Dir. Cost.*, 2011, n. 23, pag. 23.



rappresentanza politica nazionale, seppure mediante un vago, confuso e quasi mai decisivo apporto partecipativo di personale politico “designato” dalle assemblee elettive regionali.

È qui che si disvela in tutta la sua portata il grande equivoco cui ho fatto cenno.

In realtà, infatti, l’approccio seguito dal Governo e dalla maggioranza che in Senato ha approvato la riforma in prima lettura è diametralmente opposto a quello formalmente dichiarato. Il testo che attualmente ci troviamo ad esaminare si iscrive pienamente all’interno della logica volta ad approfondire e completare la spinta “contro riformatrice” rispetto al 2001 già assecondata dalla giurisprudenza costituzionale e dalla legge cost. n. 1 del 2012<sup>5</sup>, secondo un disegno che, a ben vedere, risulta assai più preciso e determinato di quanto non venga consapevolmente malcelato (forse perché ritenuto politicamente ancora poco “digeribile”).

Quali sono i capisaldi di questo disegno?

In estrema sintesi, non è così difficile avvedersi che il progetto di riforma ruota attorno all’idea forte di un mutamento radicale del ruolo da affidare alle Regioni nel sistema: non più enti di elaborazione politico legislativa, così come erano stati “immaginati” dall’intervento riformatore del 2001, bensì enti prevalentemente vocati all’amministrazione e al coordinamento delle amministrazioni locali nella dimensione territoriale della c.d. “area vasta”. Mi limito a richiamare due soli elementi che si collocano senz’altro in questa direzione e confermano un simile disegno:

la configurazione complessiva della competenza legislativa regionale nei termini di una potestà normativa sostanzialmente secondaria, chiamata in larghissima parte come risulterebbe dal nuovo art. 117 Cost. ad attuare nelle (e ad adattare alle) diverse realtà territoriali discipline legislative nazionali abilitate a spingersi, pressoché senza limiti, in ogni campo delle politiche pubbliche;

l’abolizione delle Province come enti territoriali costituzionalmente garantiti, accompagnata dalla mera “de costituzionalizzazione” degli enti di area vasta<sup>6</sup> e, a maggior ragione, dall’amministrazione d’area vasta *tout court* affidati espressamente alla legislazione regionale con il solo limite dei «*profili ordinamentali generali definiti con legge dello Stato*» (cfr. art. 39, comma, 4, del d.d.l.cost.).

Si può concordare o meno, in astratto, con questa prospettiva di sostanziale “amministrativizzazione” delle Regioni<sup>7</sup>, ma non pare dubbio che proprio in tale direzione è orientato l’intervento riformatore, nel segno di una evidente continuità, del resto, con la linea evolutiva su cui già da tempo appare indirizzato l’ordinamento italiano.

<sup>5</sup> D “con o o ma” d sco e sp c amen e P CARE , *La riforma del Titolo V Cost.*, n *RivistaAIC* n 2/20 4, 3 De es o, g dz che a do na ha esp esso a g a do vanno n g an pa e n q es a d ez one S vedano, ad es , S MANG AMEL , *Prime considera ioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, 5/ 0/20 4, n [www.issirfa.cnr.it/7492908.html](http://www.issirfa.cnr.it/7492908.html), secondo q a e a o ma p n a a ende e “ z o”

o o de e Reg on , nonché, spec c amen e n e az one a e compe enze eg s a ve, A RUGGER , *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, n *RivistaAIC*, n 4/20 4, 5, e G SCACC A, *Prime note sull’assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, n [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 6 ap e 20 4, 6 Ad ana oghe conc s on s g e e comp ess v de a o ma g nge anche S PA NO, *Prime considera ioni sulla riforma costituzionale* n ne e, c , *passim*

<sup>6</sup> S p n o me a pe ò d esse e segna a a a es d F MERLON , *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, n *Istituzioni del federalismo*, 20 4, 2 5 ss , spec 24 , avendo come p n o d e men o es o p opos o da Gove no, secondo c a esp c a p ev s one d na compe enza eg s a va n ema d en d a ea vas a ende ebbe cos z ona men e necessa a ’es senza d a en s o e o o de a Rep bb ca (a a eccez one, ovv amen e, pe e a ee n e essa e da e C à me o po ane)

<sup>7</sup> Q es o ’e e o de a o ma cos z ona e anche pe E G AN RANCESCO, *Torniamo a Zanobini ?!*, n *OsservatorioAIC*, maggio 20 4, *passim* Ana oghe e conc s on d A FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, n [federalismi.it](http://federalismi.it), n 8/20 4, che d sco e d «provinciali a ione»



È in questa ottica di grande “realismo” che, a mio parere, deve essere analizzato il nuovo riparto di competenze legislative disegnato dal progetto di riforma. Le coordinate dell’intervento sono assai chiare: ridurre gli ambiti di competenza regionale; riconsegnare allo Stato le chiavi di tutte le politiche pubbliche in cui possano emergere interessi di livello ultra regionale o esigenze di uniformità sull’intero territorio nazionale; semplificare i rapporti tra legislatori diversi, diminuendo drasticamente i fattori di possibile contenzioso.

La soluzione escogitata nel progetto del nuovo art. 117 Cost. può senz’altro risultare coerente con i primi due obiettivi, ma altrettanto certamente non lo è con il terzo, rispetto al quale si rivela massimamente inadeguata e addirittura controproducente.

L’idea di eliminare formalmente l’elenco delle materie di legislazione concorrente e di costruire il sistema di riparto della potestà legislativa fra Stato e Regioni su due soli elenchi di materie – il primo di competenza esclusiva statale, il secondo di competenza regionale, con mantenimento della clausola di residualità a favore delle Regioni – appare poco più di una ingenua operazione di *maquillage* costituzionale, come tale incapace di garantire prestazioni di certezza in ordine ai confini tra competenze statali e competenze regionali e, anzi, foriera di nuove e più complesse controversie interpretative. Basti pensare alle numerosissime clausole di “co legislazione”<sup>8</sup> che compaiono nell’elenco delle materie asseritamente di esclusiva competenza statale di cui al secondo comma dell’art. 117 e che implicano, per la loro stessa formulazione testuale, la persistenza di una competenza regionale sul medesimo ambito materiale (ad es., le «*disposizioni generali e comuni*»; le «*disposizioni di principio*»; le «*norme tese (...) ad assicurare l’uniformità sul territorio nazionale*»; il carattere «*strategico*» o l’«*interesse nazionale*»; i «*profili ordinamentali generali*»); per non parlare dell’aumento a dismisura dei c.d. “titoli trasversali” di competenza statale, mediante i quali lo Stato è abilitato ad incidere anche su materie di sicura competenza delle Regioni conformandone e limitandone la relativa potestà legislativa. Da tali fattori, come è del tutto evidente, non potrà che scaturire una nuova “esplosione” del contenzioso costituzionale, che condannerà l’ordinamento almeno ad un altro decennio di faticoso assestamento della giurisprudenza, alla quale spetterà il compito di interpretare e chiarire le nuove clausole di “co legislazione” e i rapporti di competenza implicati dai nuovi “titoli trasversali” dello Stato<sup>9</sup>.

Non si tratta di un eccesso di pessimismo. La fondatezza di una simile prognosi, infatti, mi pare accreditata almeno da un duplice considerazione: da un lato, che dopo la riforma del 2001 il vero “nodo cruciale” del contenzioso tra Stato e Regioni sul riparto della potestà legislativa non è stato affatto quello delle competenze nelle materie di legislazione concorrente, quanto piuttosto quello dei confini tra competenze regionali e competenze statali “trasversali” (che, come detto, il progetto di riforma tende decisamente ad ampliare); dall’altro, che l’introduzione nel testo costituzionale di nuove “formule” e nuovi “lemmi” – soprattutto in chiave di “co legislazione” Stato Regioni – impedirà al Giudice delle leggi (e agli stessi legislatori) di utilizzare il patrimonio giurisprudenziale consolidatosi fino ad oggi in tema di “principi fondamentali” della legislazione concorrente, costringendo alla ricerca di nuovi percorsi e nuove soluzioni interpretative che richiederanno inevitabilmente un congruo lasso di tempo per consolidarsi ad un livello paragonabile a quello attuale (non è un caso, forse, che il numero dei ricorsi in via principale negli ultimi due anni sia drasticamente diminuito rispetto agli anni precedenti). Tutto ciò, si badi bene, a prescindere dalle

<sup>8</sup> Oss a c a s o e «*che valgono ad aprire in vari (...) modi ad un concorso del legislatore statale e di quelli regionali su determinate materie*» (così S P A N O, *Prime considerazioni sulla riforma costituzionale nazionale*, c. 3, pa. 33).

<sup>9</sup> Anche q u e s t o e v o è agevo men e p e b e n e c o m m e n d a d o n a, anche “a p m a e a”, de a o m a c , ad es , R B U L C O, *Il Senato che verrà: Assemblea legislativa o Conferenza camuffata?*, n. www.confrontocostituzionali.eu, 2 marzo 2014.



controversie che sicuramente potranno sorgere in relazione all'applicazione della c.d. "clausola di supremazia" che compare nel quarto comma del riformando art. 117 Cost. e che sembrerebbe rappresentare un vero e proprio criterio "parallelo" e "alternativo", a portata tendenzialmente illimitata, di riparto della potestà legislativa<sup>10</sup>.

In questo contesto e per conseguire effettivamente gli obiettivi sopra indicati, semplificando nella misura massima possibile i rapporti tra lo Stato e le Regioni, riducendo i fattori di contenzioso ed eliminandone, altresì, gli ingenti costi in termini di tempi e di risorse, credo che dovrebbe prendersi in seria considerazione l'ipotesi di un radicale capovolgimento della prospettiva adottata dal legislatore costituzionale del 2001 nel disegnare il sistema di riparto della potestà legislativa, a favore di un "ritorno" al modello originario del 1947. Si tratterebbe, in realtà, di abbandonare definitivamente l'idea di attribuire alle Regioni la potestà legislativa generale/residuale e, per converso, allo Stato solo competenze "tassativamente" individuate; idea, per la verità, mai effettivamente concretizzatasi nel vigore dell'attuale testo costituzionale e, senza dubbio, del tutto inadeguata a rispecchiare il ruolo che già oggi hanno assunto le Regioni e che ancor più si vorrebbe loro affidare per il futuro. Non è difficile accorgersi che tutte le aporie, le incongruenze e le vere e proprie contraddittorietà che caratterizzano il testo del nuovo art. 117 Cost. contenuto nel progetto di riforma traggono origine dalla clamorosa incoerenza rispetto agli obiettivi perseguiti della scelta di fondo di confermare il modello di riparto accolto nel 2001. Tornare al modello del 1947 significherebbe riassegnare allo Stato la potestà legislativa generale e attribuire alle Regioni solo ed esclusivamente una legislazione concorrente in materie "nominate", chiamata a dettare discipline di dettaglio o a carattere interstiziale nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale (e, volendo, anche dell'interesse nazionale), magari reintroducendo espressamente anche l'antica potestà legislativa "integrativa attuativa" di leggi statali al di fuori delle materie elencate in Costituzione.

Con questo sistema evidentemente da adeguare, nella individuazione delle materie, all'evoluzione storica e alle esigenze della contemporaneità risulterebbero eliminate in radice tutte le questioni (e le possibili controversie) connesse con le competenze "trasversali" dello Stato e con la clausola di supremazia (la cui funzione verrebbe sostanzialmente meno); i rapporti all'interno della legislazione concorrente potrebbero continuare ad avvalersi di tutto il patrimonio giurisprudenziale fin qui elaborato dalla Corte costituzionale anche prima della riforma del 2001; da ultimo, il modello si adatterebbe alla perfezione al ruolo prevalentemente di amministrazione di area vasta al quale sembrano definitivamente indirizzate le autonomie regionali.

---

<sup>10</sup> S p n o, m pa e senz'a o da cond v de e a p ev s one d R B ULCO, *Il Senato che verrà*, c , q a e osse va come a "c a so a d s p emaz a" con en a n q e o che po ebbe esse e n ovo a 7, q a o comma, Cos , è ch a amen e vo a a «*permettere allo Stato di comprimere sostanzialmente a suo piacimento la potestà legislativa delle Regioni*»