

EDITORIALE

IL TITOLO V E LO STATO DELLE AUTONOMIE, VENT'ANNI DOPO

ENRICO CARLONI

(Professore ordinario di Diritto amministrativo,
Università degli Studi di Perugia)

Data di pubblicazione: 7 marzo 2022

ENRICO CARLONI*

EDITORIALE

Il Titolo V e lo stato delle autonomie, vent'anni dopo

Questo numero di *Diritti regionali* pubblica e raccoglie una serie di scritti frutto dell'incontro, tenutosi a Palermo nel novembre 2021, del gruppo San Martino che ha inteso riflettere, a vent'anni di distanza, sulla riforma del Titolo V del 2001. Come membro del coordinamento del San Martino, questo editoriale è l'occasione per ringraziare, a nome del gruppo, la rivista, ed il suo Direttore, per essersi resi disponibili a ospitare i frutti, sicuramente apprezzabili come i lettori avranno modo di appurare, di quell'appuntamento; fornisce però anche, qui a titolo personale, l'opportunità di tornare e ritornare, brevemente ma complessivamente, sullo stato della promessa Repubblica delle autonomie.

Tra le varie ricorrenze, quella dei "ventennali" è particolarmente significativa: l'arco di tempo trascorso è ampio, tanto da permettere di cogliere ormai il complessivo dispiegarsi delle potenzialità di una stagione di aspettative e speranze, così come di trarne quindi un bilancio. È una ricorrenza che consente più di altre di fare valutazioni e più di altre induce riflessioni, e forse anche un po' di nostalgia per ciò che avrebbe potuto essere confrontato con ciò che è stato, come ci insegna il romanzo centrale del ciclo dei Moschettieri e come ci ricorda Guccini con il suo «Quasi come Dumas».

* Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Perugia.

E proprio di «speranze e disavventure», come in un romanzo di appendice, ci parla l'incontro palermitano¹, e quindi gli scritti che compongono questo numero; però anche di prospettive, che paiono quasi sorprendentemente ancora molteplici e vitali, ma non meno sofferte e tormentate, come ci dimostrano proprio questi saggi: le plurime sollecitazioni verso la sussidiarietà orizzontale (nel rapporto con il terzo settore, nelle dinamiche di partecipazione, nelle soluzioni di amministrazione condivisa), le sperimentazioni di regolazione nella specialità regionale, il complesso comporsi di un disegno di autonomie territoriali a livello regionale, il radicarsi di modelli collaborativi anche in contesti tradizionalmente "Stato-centrici", le prospettive di ulteriore differenziazione ai sensi dell'art. 116 (e i problemi che ne derivano), il "nuovo" rapporto complesso tra Stato e Regioni, a volte apertamente conflittuale ma spesso concertativo. Solo per dare sin d'ora alcuni spaccati dei temi affrontati.

Sono tante, stimolanti e molteplici, le sfaccettature di un disegno che pare sicuramente ben distante da quello immaginato con la riforma del 2001, frutto di ricorrenti "cattive applicazioni", che ci restituiscono un'idea di organizzazione della Repubblica che continua a sollecitare amministrazioni e interpreti a immaginare dinamiche di superamento di un centralismo che ha perso senso e vitalità ma tende a rialimentarsi (e a sopravvivere senza davvero dover mettersi in discussione) nelle diverse "crisi" che l'Italia (in questo certo non sola) ha attraversato nell'arco di questo ventennio. Un centralismo "emergenziale", "in proroga", che ha impedito il radicarsi di un modello realmente focalizzato sulle autonomie, sulla sussidiarietà (specie verticale), anche per l'evidente debolezza degli attori di sistema su cui il Titolo V maggiormente investiva: le Regioni e, seppure in misura minore, i comuni (tacendo di città metropolitane e, per evidenti ragioni, di province). Una distanza,

¹ "Il Titolo V vent'anni dopo. Speranze, disavventure e prospettive di una riforma", tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Ateneo siciliano l'11 e 12 novembre 2021.

dunque, tra ciò che avrebbe potuto essere e ciò che è stato che è ben rappresentata dal «cortocircuito tra regionalismo normativo e centralismo finanziario» su cui ci induce a riflettere Alessandra Amore.

C'è, insomma, nel Titolo V, un “modello” che si è perso nella transizione, mentre si fatica a cogliere il “nuovo” (e concreto) modello che ci consegnano l'attuazione legislativa e l'interpretazione costituzionale. Questi scritti ci restituiscono altrettante risposte, ma si fatica a cogliere il “progetto” complessivo, forse perché questo progetto si è perso nel fallimento della riforma del 2001, senza che i frammenti che risultano dalla sua esplosione consentano di rimettere i diversi attori istituzionali al proprio posto, in un disegno coerente.

La *pars destruens* dell'ambizioso disegno riformatore è semplice, così come lo è ripercorrere nei suoi tratti fondamentali la storia di un fallimento: le speranze e le disavventure di un tentativo di trasformazione di regole e culture istituzionali. È d'altra parte evidente che, rispetto alle aspettative di “rivoluzione” in senso federale dello Stato generate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, lo sviluppo successivo sia stato per più aspetti inappagante, guidato da tensioni e contraddizioni che hanno determinato uno svuotamento centralistico/verticistico delle potenzialità della riforma. Il ruolo degli interpreti in questi vent'anni è stato decisivo ed è andato nel senso di un ridimensionamento delle potenzialità di innovazione e di autonomia presenti nel testo originale.

Va però detto che nel percorso della riforma ha assunto un ruolo determinante un fattore sottovalutato (perché astratto, ma non per questo meno importante): il contesto. E il contesto, economico e finanziario prima, emergenziale e pandemico poi, infine di ripresa e resilienza, è stato quanto di peggio potesse incontrare la riforma. Ma proprio nella sua incapacità di confrontarsi con contesti diversi sta forse la prima evidenza della sua inadeguatezza: citando il Poeta, si può dire della riforma che «all'apparir del vero tu, misera, cadesti». Vari studi hanno riflettuto da tempo sulle tensioni centralistiche che in Italia, e più in generale in Europa, si sono legate alla crisi economica e

finanziaria, specie nel contesto euro-unitario negli Stati più sollecitati sul versante della riduzione di spesa ed equilibrio di bilancio. A questa, lunga, stagione, della quale sono evidenti le ricadute a favore dello Stato nel rapporto con le autonomie, ha fatto seguito un succedersi di crisi diverse di durata minore ma forse ancora più brutali anche (e proprio) nel ridefinire la relazione tra centro e periferia. La crisi della e nella pandemia Covid-19, come crisi sanitaria e al contempo crisi economica. E ora la “crisi” legata all’emergenza-urgenza di provvedere alla ripresa economica, che con rinnovato vigore e particolare forza sollecita una *governance* “dal centro” dei processi di rilancio e resilienza e della gestione dei relativi interventi.

Proprio queste tensioni più recenti, in grado di rafforzare le tendenze a una rilettura centralistica del Titolo V già in essere e a sollecitare la “inversione” di dinamiche consolidate di riconoscimento di un ruolo delle autonomie (come nel caso della sanità), sono, in questo fascicolo, al centro di varie riflessioni e “carotaggi”. D’altra parte, come evidenzia ad esempio De Donno, è chiaro (e conclamato) che «la gestione della pandemia ha messo tristemente in evidenza [...] i gravissimi limiti – a cominciare da quelli regionali –, le conflittualità e le complessità di un sistema policentrico». Ma d’altra parte di nuovo la pandemia ha disvelato le mancanze del centro nell’esercizio delle sue funzioni istituzionali e di garanzia, come ci segnala opportunamente Falcone. Ne è risultato un quadro nel quale, in assenza di una solida architettura condivisa, “conflittualità” e “competizione” hanno minato la tenuta del sistema (specie, ma non solo, sanitario) e la sua capacità di rispondere adeguatamente alle sfide, proprio, come ci ricorda anche D’Arienzo, per l’assenza di una visione di fondo e di strategie condivise. Il che ha determinato risposte che vanno di nuovo, e non ultimo, nel segno della centralizzazione: questo in particolare in una materia, quella sanitaria, «da sempre contesa tra esigenze di accentramento e decentramento delle funzioni, vale a dire tra unità e indivisibilità dello Stato e rafforzamento del ruolo e dei livelli di autonomia delle Regioni» (così sempre D’Arienzo). Il caso esemplare della sanità, dove però il

ruolo tradizionale e il radicamento regionale appaiono non facilmente superabili a vantaggio dello Stato, non è in ogni caso l'unico: la pandemia è stata uno stress-test che i sistemi amministrativi a struttura policentrica hanno sicuramente sofferto, e la risposta "per gerarchia" è spesso parsa quasi un riflesso istintivo, con l'effetto di evidenti spinte al rafforzamento del ruolo dello Stato, come nel caso della protezione civile su cui si sofferma Candido.

Proprio il caso sanitario, prima ricordato, e non meno la vicenda ben ricostruita da Mazzarella delle concessioni dei beni demaniali marittimi, mostrano con chiarezza il rapporto, critico, tra incertezza/indecisione (come incapacità di delineare una chiara strategia condivisa di fondo) e conflittualità, che si riflette e si rispecchia anche nel caos normativo e nella frammentarietà di interventi. Ripercorrendo avventure e disavventure del potere pubblico sul territorio, si torna spesso, inevitabilmente, a parlare al contrario del centro e delle sue carenze, anzitutto a livello di politica legislativa. Insomma, il Titolo V ha avuto uno sviluppo problematico in questi vent'anni e le speranze della vigilia sono state spesso frustrate, incapaci di attraversare indenni i contesti variamente emergenziali che si sono frapposti tra l'idea riformatrice e la sua capacità di calarsi a determinare una più radicale trasformazione della forma di Stato.

Persistono, come mostrano bene questi scritti, ambiti nei quali l'idea di autonomia come differenziazione, che del Titolo V era il tratto più caratterizzante e innovativo, continua a manifestarsi e a riproporsi, ma forse non è un caso se si tratta soprattutto di regimi di specialità (come nel caso della disciplina dei contratti pubblici nella Provincia di Trento, di cui ci parla Cusenza). E di nuovo sulle prospettive della specialità e della differenziazione, ponendosi all'incrocio tra i due meccanismi di "non ordinarietà" contenuti nell'art. 116 della Costituzione, si sofferma Gullo.

In tutti questi passaggi, e a ben vedere specie nella stagione più recente, uno spazio per le autonomie è stato trovato, senza che però questo significasse uno spazio per l'autonomia (e tantomeno per la differenziazione normativa a

livello regionale o territoriale): un ruolo regionale, e locale (tramite ANCI o a livello di comuni metropolitani maggiori), anzitutto come concertazione, come “collaborazione”, più o meno leale, che ha spesso assunto i tratti della co-gestione nella definizione dei contenuti di interventi e regolazioni statali a impatto territorialmente localizzato. Lo stesso caso della sicurezza urbana, su cui ci illumina Forgione, mostra bene il paradosso (che è però un dato di fondo del sistema italiano) di un rafforzamento del ruolo delle autonomie nell’indebolirsi di un’idea di autonomia: la concertazione, la collaborazione, la condivisione di responsabilità, esito forse inevitabile dell’incontro di una duplice debolezza, quella del centro e quella delle periferie, compensata dalla crescita di un ruolo degli esecutivi e della centralità delle scelte gestionali rispetto a quelle propriamente politiche (e normative).

E d’altra parte proprio l’incapacità di governare realmente dal centro fenomeni sempre più complessi sollecita alla valorizzazione del ruolo delle istituzioni territoriali proprio quali anelli di un rapporto con le specifiche realtà sociali ed economiche, specie negli ambiti urbani. Ed ecco quindi la valorizzazione di dimensioni “comunitarie” (anche nei contesti tradizionalmente statocentrici della sicurezza), che non a caso si lega a una complessiva tensione verso la sussidiarietà e il riconoscimento del ruolo degli enti del terzo settore, su cui si sofferma Ciarlariello a partire dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

La crisi degli spazi di autonomia è stata però prevalentemente compensata dalla crescita (in forme e modi però diversi da quelli attesi) del ruolo dei “governatori” regionali, e in misura minore dei sindaci metropolitani, con dinamiche che paiono spesso inscrivere più nel solco dell’antico “rassismo” (Stato apparentemente forte con ruoli però importanti riconosciuti ad attori politici locali, cui di fatto era demandata una fetta importante di potere sul territorio), che non in quelle dell’autonomia nella differenziazione o nella sussidiarietà di cui ci parla il Titolo V. E proprio sul fronte del “potere” sul territorio degli attori locali si è spesso giocata la ricerca di un punto di equilibrio

appagante tra centro e periferia, con l'accrescersi dei poteri, della durata degli incarichi, con l'allentarsi di responsabilità, con la gestione di specifiche risorse. Soluzioni d'*ancien régime* per tenere allineati, per convincere i signori sul territorio più riottosi, e per blandire gli altri. Si è assistito dunque a un duplice movimento, di svuotamento interno dell'autonomia degli enti territoriali a vantaggio del vertice dell'esecutivo (con un connesso slittamento dal fronte della differenziazione normativa a quello della gestione amministrativa), e di svuotamento dell'autonomia territoriale a vantaggio del centro (ma in un rapporto di concertazione e negoziazione con i vertici delle "autonomie").

Certo, leggere il testo del Titolo V a vent'anni di distanza ne disvela dunque soprattutto le numerose disavventure, e ci consegna una serie di domande in cerca di risposte: risposte che per "parti" si possono ricavare da questi scritti, ma che attendono più complessivamente di trovare soddisfazione in un disegno ordinamentale dotato di senso nel quale "ricollocare" gli attori costitutivi della Repubblica. Che ne è stato della sussidiarietà verticale come criterio di allocazione delle funzioni amministrative? Cosa della clausola di residualità e del prefigurato protagonismo regionale per via legislativa, che della riforma era forse il tratto più rivoluzionario? Quale il destino dell'equiordinazione tra i soggetti costitutivi della Repubblica, primi tra tutti i comuni titolari della generalità delle funzioni amministrative? Come si atteggia la promessa autonomia finanziaria? E così via.

Tutte queste mancate, o insoddisfacenti, risposte, inducono, nel bilancio del ventennale, a ricercare dei responsabili. Qui però i responsabili sono più di uno. Certo il Parlamento (e il Governo, che più del primo detiene oramai la funzione legislativa sostanziale): questo ce lo ricorda da ultimo la Corte costituzionale, con la sentenza n. 240 del 2021, quanto, nel porsi criticamente nei confronti della riforma degli enti di area vasta che pure aveva precedentemente avallato, ci rammenta che compete inevitabilmente al legislatore definire in modo organico e quindi completare e attuare in modo "sistemico" il

Titolo V sul versante dell'amministrazione. Ma forse non meno la stessa Corte costituzionale che troppo presto ha assunto un ruolo di interprete deferente nei confronti del centro, e del contesto, mostrandosi portatrice di una cultura tesa troppo spesso a risolvere le situazioni di dubbio e di incertezza rifugiandosi nel rassicurante ritorno delle funzioni (specie legislative) in alto, e al centro.

Non ultimo, parte della responsabilità va riconosciuta alla stessa riforma del 2001. Certo la legge costituzionale n. 3 del 2001 portava con sé troppi elementi di fragilità e di contraddittorietà, presto evidenziatisi tra “testo” costituzionale e “sottotesto” politico istituzionale. E sono subito parsi evidenti, e destinati a incidere in modo non secondario sulla fortuna della riforma, gli aspetti di aperto contrasto, anzitutto tra volontà politica di riforma in senso federale (come affermazione: solenne) e volontà politica di riforma in senso federale (come accettazione di un'effettiva trasformazione della forma di Stato e dei rapporti centro-periferia: ampiamente negata).

La debolezza, e incapacità, di sviluppare e tenere ferme strategie di trasformazione di lungo periodo della politica statale è risultata forse, in ultima istanza, l'elemento determinante: una fragilità che non ha permesso alla vulnerabile imbarcazione “autonomistica” di attraversare il mare presto procelloso che ha trovato di fronte. Paradossalmente, però, proprio questa debolezza di “visione” statale (che ha indotto a rinculare rispetto alle affermazioni contenute nel testo del Titolo V, anche grazie alla creatività pragmatico-centralistica della Corte costituzionale), continua ad alimentare filoni di vitalità dell'autonomismo, in forme e modi però spesso diversi. Nella crisi dell'autonomia si avverte, in sostanza, un formidabile bisogno di autonomie (sulle quali appoggiarsi, cui affidare parte degli oneri istituzionali e delle aspettative e responsabilità politiche, con cui condividere scelte spesso però statali), che è dello Stato non meno che delle periferie: in una ricerca costante, ma instabile, di soluzioni di bilanciamento.

Gli scritti che qui vengono raccolti riflettono da angolazioni diverse su questo scenario. Mostrando la molteplicità di sfide puntali nelle quali l'equilibrio tra centro e periferia, tra uniformità e differenziazione, continua a essere faticosamente, ma con capacità innovativa e creatività, ricercato. Dal punto di vista più complessivo questi frammenti ci consegnano comunque un disegno che mostra le criticità dell'impianto riformatore: proprio perché in grado di illuminare singoli aspetti ci permettono di cogliere in primo luogo lo smarrirsi dell'idea di una grande sfida politica di trasformazione in senso democratico delle istituzioni connessa all'apertura in senso federale del funzionamento del sistema istituzionale italiano.