



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001  
1 A G O S T O 2 0 2 2

Perché “ripensare il Titolo V a  
vent’anni dalla riforma del 2001”

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Macerata



# Perché “ripensare il Titolo V a vent’anni dalla riforma del 2001”

**di Giulio M. Salerno**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Macerata

La ragione fondamentale di una complessiva iniziativa di studio, riflessione e confronto sulla necessità di “ripensare il Titolo V a vent’anni dalla riforma del 2001” riposa su un’essenziale necessità di ordine giuridico-istituzionale: è indispensabile comprendere quale sia, nella realtà effettiva del diritto costituzionale vivente, la nostra forma di Stato decentrato a seguito delle innovazioni risultanti dalla riforma costituzionale del 2001. In estrema sintesi, è questa la domanda cui si intende rispondere: sino a che punto le innovazioni introdotte con la legge costituzionale n. 3/2001 si sono innervate nell’intricato tessuto della regolazione, nel progressivo determinarsi delle concettualizzazioni fornite dalla Corte costituzionale per dipanare il copioso contenzioso che ha alimentato dubbi e incertezze, nel concreto operare degli attori della vita politica e dei processi sociali, e, in definitiva, nel comune sentire circa la rilevanza e il ruolo delle autonomie territoriali?

Si tratta, insomma, di cogliere quel diritto costituzionale vivente, che, richiamando il pensiero di Livio Paladin, non è solo costituito dalle disposizioni costituzionali scritte, ma è forgiato dall’interpretazione elaborata dalla giurisprudenza costituzionale e concretizzato nell’attuazione del dettato costituzionale e nell’evoluzione della prassi politica, istituzionale e sociale.

Nel nostro caso, ricorrere alla nozione di diritto vivente, è cruciale. La legge costituzionale n. 3 del 2001, infatti, è stata l’unico “grande” intervento di revisione costituzionale che è stata approvata nel corso dell’esperienza repubblicana, applicandosi cioè una modellistica mai sperimentata in precedenza e che poi non ha avuto fortuna. I successivi due tentativi, ancor più complessivi in quanto concernenti l’intera seconda Parte della Costituzione e dunque ivi compresa la rivisitazione dello stesso Titolo V, sono entrambi falliti quasi a dieci anni di distanza l’uno dall’altro, nel 2006 e nel 2017, perché bocciati nei referendum popolari.

In particolare, un aspetto va poi considerato, quasi come una peculiarità che ha caratterizzato in senso complessivo la riforma del 2001. Se è vero che l’azione riformatrice impostata nel 2001 è stata caratterizzata da un progetto innovativo ad ampio raggio e senz’altro di forte impatto sul previgente quadro costituzionale del sistema delle autonomie territoriali – sul quale, per di più, già si era appena inciso con la legge costituzionale n. 1/1999 sul decisivo aspetto dell’elezione diretta dei Presidenti delle

giunte regionali -, è indubbio che la stessa riforma abbia trovato ostacoli, ritardi, omissioni, difficoltà sin dai primi momenti della sua implementazione. A sfavore hanno giuocato una pluralità di fattori, tra quali possono ricordarsi, soprattutto, gli inevitabili difetti d'origine a partire dalla mancanza di una qualche normativa di carattere transitorio o comunque di specifici meccanismi applicativi, così come, sul piano politico, il ribaltamento della maggioranza parlamentare e quindi dell'assetto governativo che ne aveva determinato l'approvazione. Per non parlare della diffusa inadeguatezza degli apparati che, a vario livello, avrebbero dovuto operare fattivamente in pari misura sull'intero territorio nazionale; e, non da ultimo, va segnalato l'irrisolto deficit informativo e conoscitivo, sia a monte che a valle della riforma.

Sicché notevoli difficoltà si sono presentate nell'individuazione di quell'approccio condiviso - a livello sia nazionale che territoriale - che sarebbe stato indispensabile per affrontare ragionevolmente gli spunti problematici derivanti dalle tante questioni innovative poste dalla riforma. Quasi subito sono riemerse, forse ancor più plasticamente che in passato, le tradizionali faglie tra i molteplici e distinti - se non contrapposti - piani di lettura del nostro decentramento istituzionale, dall'autonomismo di impronta federalistica alle spinte secessionistiche, dal modello cooperativo a quello competitivo, dal municipalismo al neo-centralismo regionale. E a queste divisioni si sono aggiunte nuove ed ulteriori fratture, più o meno latenti, anche nel campo scientifico e dottrinale, fratture che hanno inevitabilmente condizionato l'individuazione, la proposta e l'apprestamento di soluzioni applicative complessivamente improntate ad impostare l'attuazione della riforma in modo coerente con i canoni fondamentale della efficienza pubblica. Tanto più che proprio a partire dal 2001 l'Italia è stata coinvolta, per certi aspetti ancor più gravemente rispetto agli altri Stati dell'Unione europea e del mondo libero ed occidentale, in una serie di crisi internazionali che hanno determinato pesanti ricadute sui versanti delle attività economiche, del sistema finanziario e dei rapporti sociali, così mutandosi radicalmente il quadro di contesto - interno ed estero - in cui la stessa riforma del Titolo V era stata elaborata.

In breve, si è parlato di una riforma a metà del guado, di una riforma incompleta, se non di una riforma da riformare.

Tutto ciò premesso, non vi è dubbio che la riforma del 2001 abbia segnato un punto di svolta nella storia del nostro ordinamento, determinando esiti che devono essere analizzati nella loro rilevanza e complessità rispetto al tessuto sociale ed economico, agli attori istituzionali, alla qualità della stessa democrazia rappresentativa. Esiti ed effetti da analizzare a tutto tondo, in tutti i loro aspetti, anche non strettamente giuridici, e soprattutto *sine ira ac studio*. Con un atteggiamento propriamente scientifico, e abbandonando qualunque impostazione pregiudiziale.

Si tratta di una premessa indispensabile per qualunque ragionamento si intenda avviare, e per qualunque strada si suggerisca di intraprendere, dal completamento dell'attuazione della stessa riforma del 2001 nei



numerosi aspetti ancora rimasti inevasi, sino all'introduzione di ulteriori elementi innovativi nell'articolato combinarsi dei nostri "sistemi delle autonomie".

In ogni caso, alcuni punti fermi, a nostro avviso, possono essere comunque individuati, e da questi punti fermi non si dovrebbe prescindere.

Partiamo innanzitutto dalla necessità di tenere fermo quel senso di innovazione ordinamentale cui si orientava il progetto riformatore del 2001, un progetto innovativo forte, come abbiamo già detto, e che non nasceva per caso, ma si inseriva nella scia di un processo di rinnovamento che si era già manifestato nelle precedenti revisioni costituzionali puntuali che avevano interessato le autonomie territoriali (essenzialmente sul versante della relativa forma di governo), e nel susseguirsi delle riforme legislative che negli anni Novanta tendevano ad innescare meccanismi di responsabilizzazione e di dinamicità dell'assetto politico-rappresentativo, proprio a partire dalle amministrazioni territoriali e dai rapporti tra queste ultime e il potere centrale. Determinando, però, una condizione di incertezza circa la compatibilità rispetto al quadro costituzionale allora vigente: si parlò, come noto, di "riforme a Costituzione invariata". Forse, l'intenzione era quella di muoversi sullo sdruciolevole piano della costituzione materiale, quasi volendo suscitare il consenso diffuso verso un processo riformatore che si sarebbe poi – e finalmente – dovuto sanzionare con la modifica del dettato costituzionale.

Non si sbaglia, allora, se nella fertile – e nello stesso tempo incerta e per alcuni versi caotica - stagione dell'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province, determinatasi non a caso subito dopo il crollo del muro di Berlino, si può ravvisare il primo punto di emersione di questa tendenza per così dire "*bottom-up*", che, in Italia, ha individuato nelle autonomie territoriali un vero e proprio laboratorio di riforma dell'intero assetto delle pubbliche istituzioni, laboratorio che avrebbe dovuto poi condurre a convergere sulle riforme – come detto, ripetutamente fallite – relative ai gangli centrali del sistema di potere pubblico. Più precisamente, allora, quale è stata la ragione prima della riforma del 2001? Essenzialmente, il consolidamento e il completamento di quanto già avviato, mediante una ridefinizione costituzionale della forma di Stato decentrato che consentisse di sanzionare lo spostamento di quel pendolo che, come era stato acutamente osservato da Carlo Esposito, il legislatore costituzionale e ordinario possono manovrare lungo l'asse che è definito dall'art. 5 Cost. tra il principio irriducibile dell'unitarietà dello Stato e il principio, altrettanto fondamentale, di garanzia e promozione delle autonomie territoriali.

Procedendo dunque in questa direzione di senso, da un lato si è accresciuta la molteplicità dei sistemi delle autonomie già prefigurati dai costituenti, dall'altro lato si è accentuato il peso delle autonomie territoriali nel rapporto con il potere centrale, e nello stesso tempo si sono introdotti rilevanti elementi di dinamicità nei rapporti tra i molteplici livelli di governo nazionali, così come tra questi ultimi e l'Unione europea.

Dal punto di vista sistemico, per quanto riguarda il livello regionale, si è confermata la scelta dei costituenti, quella cioè di distinguere tra le autonomie speciali e quelle ordinarie, scelta che, seppure in parte obbligata, non è mai apparsa del tutto indolore per la comunità nazionale; a questa specialità originaria, si è poi aggiunta la possibilità di un'ulteriore differenziazione tra le autonomie ordinarie. Possibilità che, come noto, ha sinora fornito più spunti di disaccordo che motivi di consenso. Anche perché proprio le non poche difficoltà “operative” della riforma del 2001 hanno giuocato in senso opposto all'espansione del dinamismo ordinamentale. Ma non può escludersi che all'atteggiamento polemico, talora infruttuosamente collegato ad entrambe le logiche contrapposte, possa subentrare un più ragionato confronto sul merito in cui non si contrappongano le legittime istanze di più forte autonomia da un lato, e le altrettanto legittime esigenze di coesione nazionale dall'altro, ma, al contrario, si possano far convergere entrambi questi bisogni nella medesima prospettiva evolutiva.

Anche per quanto riguarda, poi, i livelli subregionali, la riforma del 2001 ha seguito una modalità addizionale, aggiungendo ai già presenti sistemi autonomistici dei Comuni e delle Province, anche le Città metropolitane e Roma Capitale. Inserzioni che tuttavia sono risultate di non immediata realizzazione, tanto più che è stata a lungo discussa l'ampiezza della discrezionalità affidata al legislatore ordinario, così come è apparsa piuttosto debole la stessa efficacia delle soluzioni apprestate nel 2001 anche per la sommarietà di talune disposizioni, in specie circa Roma Capitale.

Medesima direzione innovativa, prevalentemente improntata all'addizionalità delle sfere di autonomia e di competenza, va riconosciuta alle più parte delle modifiche incidenti sul profilo funzionale degli enti territoriali. Andando per sommi capi, possono ricordarsi il ribaltamento del catalogo delle competenze legislative tra Stato e Regioni con la conseguente indicazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato e l'assegnazione della competenza residuale alle Regioni; la lunga elencazione delle competenze concorrenti delle Regioni e l'intricata correlazione con quelle assegnate allo Stato; l'abbandono del principio del parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative, accompagnato da una sin troppo articolata – e per certi versi oscura – disciplina sull'attribuzione e sulla distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo; la coeva introduzione di principi chiaramente improntati alla flessibilità delle relazioni ordinamentali come la sussidiarietà – sia verticale che orizzontale – e la differenziazione; la soppressione del Commissario di Governo e dei relativi controlli, soppressione non solo, come noto, di valore iconico; l'ulteriore cancellazione dei controlli regionali sugli atti degli enti locali, proseguendo quindi sulla strada della rimozione dei controlli improntati alla subordinazione gerarchica da sostituire con i controlli collaborativi e di “efficienza” cui, tuttavia, non si è poi riusciti a dare effettiva incisività; e, infine, la costituzionalizzazione delle competenze spettanti alle autonomie nei rapporti con l'Unione europea, che è stata finalmente inserita nel quadro costituzionale, per di più sancendo



espressamente la cogenza non soltanto degli obblighi comunque assunti in sede internazionale (anche per dare garanzia di stabilità “costituzionale” agli impegni assunti nel 1946 con l’accordo De Gasperi-Gruber), ma anche dei vincoli europei – impropriamente ancora definiti “comunitari” - rispetto all’intero sistema delle fonti legislative nazionali.

Il ruolo degli enti territoriali, e in particolare il ruolo delle Regioni, ne è risultato profondamente modificato. Richiamando le parole utilizzate da Temistocle Martines a proposito di alcuni precedenti tentativi di riforma, si è voluto superare una concezione “vetero-garantista” fondata sulle motivazioni che spinsero i costituenti a convergere sull’adozione del modello regionale anche perché potenzialmente dotato di una “potenziale capacità frenante” rispetto a chi avesse assunto le leve del potere centrale. E si è passati, dunque, ad un modello cooperativo, un modello cioè rivolto a promuovere - con modalità auspicabilmente non conflittuali – il concorso dinamico delle autonomie territoriali al complessivo indirizzo del Paese. Talora, si è anche giunti all’inserimento di soluzioni corrispondenti ad impostazioni più radicalmente competitive tra le stesse autonomie o addirittura concorrenziali con lo Stato. Ad esempio là dove si è cancellata la previsione che garantiva l’esistenza di appositi interventi a favore del mezzogiorno, quasi che la questione meridionale si fosse definitivamente risolta, e la si è sostituita con una formula che rimette l’azione perequatrice dello Stato alla volontà del tutto discrezionale del legislatore. O là dove si è soppresso ogni espresso riferimento all’interesse nazionale, il quale, come noto, è poi riemerso sotto altre vesti.

In ogni caso, si è puntato a far assumere agli enti territoriali un ruolo assai rafforzato nel processo di determinazione dell’“ordinamento sovrano della Repubblica”. E a suggello dell’impostazione – quasi ideologica - che ha mosso l’intera riforma, può richiamarsi la nuova formulazione dell’art. 114 Cost., ove si definisce la Repubblica come “costituita” a partire dall’ente territoriale più vicino ai cittadini, il Comune, per terminare infine con lo Stato. Un ribaltamento cui forse, almeno all’inizio, si è fatto sin troppo affidamento.

Peraltro, non deve nascondersi che gran parte delle novità indicate nella riforma costituzionale erano rimesse, e in parte sono ancora rimesse al “momento” dell’attuazione, momento in cui sono emerse e continuano ad emergere inevitabilmente le resistenze al cambiamento, che sono rafforzate dalle stesse concrete difficoltà di attuazione delle “promesse” contenute nella riforma: una sorta di circolo vizioso da cui non è facile uscire.

Insomma, non è bastato modificare il testo scritto della Costituzione per vedere automaticamente produrre le novità desiderate. Anche perché non poche delle novità abbisognavano di un ulteriore completamento mediante opportuni interventi proprio su quello che può essere definito come il “quadro nazionale” delle istituzioni territoriali, un “quadro nazionale” senza il quale queste ultime risultano talora

in evidente difficoltà nell'esercizio delle loro stesse competenze. Pensiamo soltanto al sistema delle Conferenze o alla questione della rappresentanza o comunque della presenza delle autonomie all'interno degli organi parlamentari. Il sistema delle Conferenze, che era stato appena normato con legge, è rimasto fuori dalla Costituzione. La proposta – ripetutamente formulata - di trovare un preventivo accordo politico tra Stato e Regioni mediante la diretta compartecipazione al procedimento legislativo statale, non ha avuto successo: troppi gli ostacoli posti dalle forze politiche nazionali, ostacoli incrementati – e non certo ridotti – dal protagonismo dimostrato da alcuni dei Presidenti delle Regioni, qualificati nei mezzi di comunicazione anche come “Governatori”, e comunque legittimati – a differenza del Governo nazionale - dall'elezione popolare e diretta.

In altri termini, con la riforma del 2001 si è voluti partire essenzialmente dalla riscrittura costituzionale dei sistemi delle autonomie, assumendosi però il rischio – consapevolmente o meno - di lasciare queste ultime, per così dire, isolate nel processo di rinnovamento istituzionale, se non addirittura “abbandonate” nella ricerca – per certi aspetti, quasi spontaneistica - della loro nuova collocazione non solo nel complessivo assetto politico-istituzionale, ma anche confronti delle collettività rappresentate. Si sono dovute escogitare, in via di prassi, forme inedite di collegamento tra le autonomie e tra queste ultime e le istituzioni centrali, soprattutto per ovviare a quelle lacune sistemiche che, come nel caso dell'epidemia sanitaria, hanno mostrato la loro pericolosità per la tenuta delle istituzioni tutte e per la garanzia del principio di eguaglianza e dei diritti fondamentali.

Come detto, la fase attuativa della riforma è risultata lenta e per molti aspetti problematica. Ma non pochi problemi sono sorti, per di più, proprio dalle stesse scelte che sono state compiute in questa fase attuativa, come, ad esempio, con la legge Delrio – cui è conseguita un'ulteriore e lunga stagione di difficile implementazione -, ovvero, al contrario, dall'indecisione mostrata dal legislatore. Basti pensare che il vigente testo unico degli enti locali risale a prima della riforma del 2001 e che i tanti tentativi di ridefinizione e aggiornamento non sono sinora giunti a conclusione.

Ancora, l'inserimento di nuovi principi per molti aspetti radicalmente distinti dal quadro costituzionale previgente è risultato affidato in sostanza, da un lato, alla prassi dei rapporti politico-istituzionali, e dall'altro lato, alla concretizzazione che è stata progressivamente offerta dalla Corte costituzionale. La Corte è stata chiamata ripetutamente a pronunciarsi nel corposo contenzioso che si è sviluppato tra lo Stato e le Regioni, e che non cessa di manifestarsi, seppure con numeri decrescenti, a testimonianza della persistenza di talune problematiche per così dire “consustanziali” alla riforma del 2001. Ancora nel 2021, ad esempio, le decisioni adottate dalla Corte nel giudizio in via principale – quello direttamente innescato nel contenzioso tra Stato e Regioni – sono state più del 40% del totale, mentre nel 2012 si era superato il 47%. In ogni caso, va anche considerato che l'attivazione del contenzioso Stato-Regioni è anche

condizionato dal rapporto di maggiore o minore convergenza tra l'indirizzo politico che si afferma a livello statale e le maggioranze presenti nelle Regioni. Rapporto che, come noto, ha da subito e inevitabilmente influenzato anche la stessa attuazione del Titolo V.

Per quanto riguarda la prassi, in particolare, vi sono stati comportamenti a dir poco omissivi ovvero del tutto contraddittori rispetto alla riforma: basti pensare, ad esempio, al mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari rispetto ad alcuni aspetti essenziali della riforma – come la nuova ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni - oppure alla progressiva ricostituzione di alcuni rilevanti ministeri su materie di competenza propriamente regionale, in spregio, quindi, al principio di differenziazione prescritto dalla Costituzione.

Circa il contenzioso costituzionale, poi, deve riconoscersi che la Corte ha saputo affrontarlo con sano realismo, dimostrando di muoversi con apprezzabile accortezza tra la tensione verso il cambiamento prescritto dalla riforma, le difficoltà e le lentezze della fase attuativa, e le esigenze di continuità e di buon funzionamento a fini di tutela degli interessi pubblici. Esigenze che potremmo definire di “efficienza pubblica” costituzionalmente orientata, in modo tale, cioè, da assicurare soprattutto l'attuazione del nuovo dettato costituzionale secondo quanto possibile e ragionevole in concreto. La rilettura dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, oppure la ricomposizione, se non la sostanziale riscrittura, dei cataloghi competenziali delle fonti legislative, ne costituiscono alcuni degli esempi più eclatanti. Tuttavia, è evidente che l'atteggiamento di prudenza si è coniugato più facilmente con esiti conservativi e nel segno del continuismo, sollevando così obiezioni e critiche di cui non si può non tener conto.

La riforma del 2001 è riuscita davvero a rimodellare l'assetto della nostra forma di Stato decentrato nel senso prefigurato, e in quale misura le innovazioni così prodottesi hanno risposto, rispondono e potranno rispondere nel medio e lungo termine alle esigenze proprie della collettività? Quali interrelazioni si sono determinate tra le competenze assegnate ai molteplici e compresenti sistemi delle autonomie territoriali, così come ridefiniti nel 2001, e i tanti e diversificati interessi – pubblici e privati, individuali e collettivi – che, presenti attualmente tra i consociati, sono probabilmente destinati a modificarsi in conseguenza dei tanti fattori di trasformazione della collettività e delle condizioni di vita? Quali conseguenze si sono determinate, in particolare, nella tutela dei diritti di libertà e nelle garanzie dei diritti sociali, come il diritto alla salute e il diritto all'istruzione? Quali effetti si sono prodotti nel reperimento e nell'impiego delle risorse pubbliche? Con quali vantaggi e con quali svantaggi nel sistema di redistribuzione dei benefici della vita associata? Ancora, quale rapporto si è venuto determinando rispetto alle regole – per lo più costitutive del cosiddetto *soft-law* – che guidano il funzionamento dei mercati e, in specie, dei flussi finanziari che condizionano, in modo sempre più pervasivo, il modo globalizzato? Quale rapporto si è venuto determinando con le istanze del mondo della produzione e del lavoro, e, conseguentemente, con

le esigenze di giustizia sostanziale che sono imprescindibili per il mantenimento della coesione sociale? In quale modo, da ultimo ma non per ultimo, i sistemi delle autonomie si sono intrecciati con l'evoluzione – e talora l'involuzione - del processo di integrazione europea, che si viene sempre più configurando come produttivo di una sorta di diritto costituzionale “parallelo”? Queste, in estrema sintesi, sono le domande cui occorre rispondere.

Ma per cogliere davvero l'importanza di una riflessione sul Titolo V e sul suo effettivo stato di attuazione, anche al fine di trarre giudizi più o meno positivi e conseguentemente per formulare proposte di miglioramento o di cambiamento, si può formulare un suggerimento. È senz'altro opportuno considerare e osservare il Titolo V dopo la riforma del 2001 tenendo conto dei tre seguenti principi che, a nostro avviso, costituiscono i canoni generalissimi posti a fondamento della ripartizione costituzionale dei poteri pubblici in ragione del decentramento territoriale.

Innanzitutto, deve riconoscersi che il pluralismo istituzionale mediante il decentramento caratterizza ogni democrazia che intende essere realmente tale, e dunque va favorito piuttosto che limitato. Come ha insegnato Hans Kelsen, “la democrazia può essere tanto accentrata quanto decentrata”, ma “il decentramento consente un maggiore accostamento all'idea di democrazia che non l'accenramento”, proprio perché il decentramento risponde maggiormente al “principio di autodeterminazione” che è a fondamento della democrazia stessa.

In secondo luogo, sin dalla testimonianza offerta da Tocqueville, l'esperienza insegna che, qualora adottata con forme e modalità razionalmente coerenti con le condizioni oggettive, la deconcentrazione dei poteri pubblici tra più livelli e centri di governo distinti per le rispettive competenze, consente il più soddisfacente perseguimento degli interessi della collettività. Sicché ciò che occorre ricercare è il livello di governo ottimale per i cittadini e non certo quello più conveniente per i titolari degli apparati pubblici o dei grandi interessi privati, mentre è senz'altro necessario individuare i più efficaci meccanismi di interrelazione tra i molteplici livelli istituzionali, evitando possibilità di sovrapposizioni e conflitti, e più corretti rapporti di rappresentanza rispetto agli interessi che, in vario modo, condizionano e premono sugli apparati pubblici.

Infine, in nome dei fundamentalissimi principi di libertà, di democrazia e di giustizia sociale, che animano il nostro ordinamento costituzionale, è evidente che sia il decentramento istituzionale che la deconcentrazione non possono che essere orientati ad ampliare le garanzie offerte alle sfere dei libertà e dei diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini e alle formazioni sociali. E ciò perché l'autonomia individuale e le autonomie sociali sono maggiormente protette ed assicurate tanto più il potere pubblico è condiviso tra le autorità centrale e quelle decentrate, in modo che le istanze dei cittadini e dei territori

siano effettivamente considerate e valorizzate, e nel contempo evitando quelle pericolose derive verso l'arbitrio e la sopraffazione che sono alimentati dall'eccessiva concentrazione dei poteri.

In definitiva, come aveva rilevato Manlio Mazzotti di Celso, costituzionalista che in Italia, prima e più di tutti, ha osservato con acutezza il rapporto consustanziale tra la tutela del fundamentalissimo principio liberale e l'istituzionalizzazione dei *checks and balances* mediante la ripartizione delle competenze tra Stato centrale e governi locali, la ragione prima degli Stati federali e regionali è proprio l'accentuazione del principio policratico e di quello democratico, in contrapposizione al principio monocratico e a quello autoritario, così riducendosi i rischi e i pericoli che possono conseguire dalla concentrazione del potere in ristretti circoli o in circoscritti ambiti istituzionali.

Bastano pochi esempi, allora, per comprendere quanto l'oggetto dell'indagine che qui si propone sia particolarmente attuale.

In Italia, la riforma del 2001 non ha certo posto la parola fine ai cantieri del regionalismo e delle autonomie locali. Sono cantieri ancora aperti e che richiedono sempre la dovuta attenzione. Del resto, se un merito si può senz'altro ascrivere alla riforma del 2001, è quello di aver portato al livello costituzionale la questione del decentramento istituzionale, soprattutto coniugandola con il principio di sussidiarietà, non soltanto in senso verticale ma anche orizzontale. Queste tematiche sono divenute finalmente questioni da affrontare – e auspicabilmente da razionalizzare – a livello costituzionale. Con la riforma del 2001 l'Italia si è così affiancata alle dinamiche costituzionali che, soprattutto a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, stavano già coinvolgendo buona parte dei Paesi democratici. Si pensi, ad esempio, alla Francia, in cui nel medesimo periodo si sono susseguiti consistenti interventi costituzionali e legislativi sul tema delle autonomie territoriali e del decentramento, tra i quali spicca, di recente, la legge approvata nel febbraio 2022 e denominata “3DS” in ragione delle iniziali dei quattro seguenti obiettivi: differenziazione, decentramento, deconcentrazione e semplificazione.

In altri termini, con la riforma del 2001 la questione del federalismo – intendendo questo termine nella più ampia accezione accolta nel lessico anglosassone - ha assunto anche in Italia un rilievo espressamente costituzionale. Si è superata quella “pagina bianca” di cui parlava Livio Paladin a proposito delle originarie disposizioni costituzionali sul rapporto tra Stato e Regioni, in modo da poter orientare il contingente decisionismo legislativo e amministrativo. Ed ancora, si è avviato il ripensamento di alcune tradizionali categorie della teoria generale del diritto pubblico e costituzionale affacciandosi, per così dire, alla contemporaneità del diritto costituzionale. Basti pensare al dibattito che, dopo la riforma del 2001, si è innescato intorno ad alcuni concetti ed istituti, come l'interesse nazionale, la sovranità, la sussidiarietà, o la stessa rappresentanza democratica.

Così è anche merito della riforma del 2001 se anche l'Italia, al pari di gran parte degli Stati del mondo intero, dall'Asia all'Oceania, dalle Americhe all'Africa, si è dovuta confrontare e deve continuare a confrontarsi con il problema relativo alla definizione e all'implementazione di un assetto istituzionale decentrato che non sia più esclusivamente o principalmente collegato a rivendicazioni autonomistiche di tradizione storica o di carattere linguistico o addirittura etnico, o ancora alla richiesta di introdurre strumenti di “contropotere” rispetto agli organi statuali dotati dei poteri di indirizzo politico generale della collettività. Ben diversamente, a partire dalla riforma del 2001, e tanto più a distanza di vent'anni da questa riforma, si è tenuti a confrontarsi con un vero e proprio approccio di *State building*, o, meglio, *re-building*, un approccio che richiede, pertanto, non solo piena consapevolezza sulla configurazione dell'assetto politico-istituzionale che si intende definire nei termini costituzionali, ma anche sulle analisi di ordine economico, geografico, produttivo e sociale, che sono indispensabili per condurre all'individuazione delle soluzioni che siano rispondenti alle istanze e alle esigenze della nostra convivenza associata, soprattutto quando si tratta di affrontare le più gravi sfide problematiche della contemporaneità, quali, ad esempio, la tutela dei diritti e delle libertà, la garanzia dei diritti sociali, la protezione dell'ambiente e dell'ecosistema, l'approvvigionamento delle risorse energetiche, l'innovazione dei processi produttivi, la regolazione delle migrazioni nel contesto globale, l'impatto delle tecnologie, o, ancora, le profonde trasformazioni del lavoro e delle professioni.

Al di là degli errori o delle sviste commesse nel 2001, è evidente quanto era mutato nel 2001 il quadro di riferimento rispetto all'Italia del 1946/1947: il legislatore costituzionale ha dovuto tener conto di un Paese molto diverso, e ormai collocato nelle posizioni di vertice nei rapporti internazionali e nella competizione globale. E se pure si possa valutare il risultato di alcune soluzioni approntate nella riforma del 2001, come quelle relative alla ridefinizione della ripartizione delle competenze legislative, come non pienamente soddisfacente, sono parimenti evidenti le difficoltà che si sono dovute affrontare nel gestire il cambio di passo rispetto alla precedente Costituzione delle autonomie, che pure appariva al suo esordio come assai innovativa, se non per alcuni aspetti quasi “sovversiva” a confronto del precedente assetto delle autonomie durante la vigenza dello statuto e poi sotto il regime fascista.

Adesso, a vent'anni dalla riforma del 2001, occorre di nuovo fare il punto sui risultati determinatisi, e verificare quali soluzioni debbano essere adottate nella nostra forma di Stato decentrato per consentire all'Italia di rispondere alle sfide e alle transizioni che stiamo affrontando e che nel medio e lungo termine si rifletteranno sulle prossime generazioni.

Un ultimo cenno, senz'altro dovuto, va fatto alla questione dell'emergenza sanitaria, che ha messo duramente alla prova anche i sistemi delle autonomie territoriali e i relativi rapporti con il potere statale, determinando, tra l'altro, gravi problemi di ordine finanziario e preoccupanti conseguenze dal punto di

vista sociale ed economico. Conseguenze che in larga parte hanno coinvolto e coinvolgono ambiti nei quali rilevanti competenze spettano alle Regioni e agli enti locali spettano, le prime istituzioni che si trovano, per così dire, in trincea innanzi al COVID.

Come è stato sottolineato da Marta Cartabia, allorquando ricopriva la carica di Presidente della Corte costituzionale, la *“Costituzione non contempla un diritto speciale per lo stato di emergenza”*, e che *“in un tale frangente, se c’è un principio costituzionale che merita particolare enfasi e particolare attenzione è proprio quello della «leale collaborazione» - il risvolto istituzionale della solidarietà - su cui anche la giurisprudenza della Corte costituzionale non si stanca di ritornare, affinché l’azione e le energie di tutta la comunità nazionale convergano verso un unico, condiviso obiettivo”*. Su questo approccio si può senz’altro concordare, anche perché, come recentemente è stato scritto da Antonio D’Atena, che la nostra Costituzione fornisce già non pochi strumenti per consentire la tutela unitaria di interessi pubblici fondamentali, sicché appare davvero ingiustificato il ricorso a categorie emergenziali extra-costituzionali.

Come noto, la Corte costituzionale, interpretando in modo inedito la materia della “profilassi internazionale” di competenza esclusiva statale, ha precluso alle Regioni la gestione autonoma dell’emergenza pandemica. Tuttavia, al di là delle diverse posizioni che la dottrina ha espresso sul punto, è evidente che, come è stato dimostrato proprio dalla recente esperienza, soltanto la ricerca di punti di comune convergenza e di efficace condivisione tra i diversi livelli di governo in un rapporto di leale e reciproca collaborazione, pur nella distinta assunzione delle responsabilità, può consentire di superare crisi gravissime per l’intera collettività. L’esperienza del COVID può servire dunque da monito e da sprono per consolidare quelle prassi di *governance* sussidiaria tra apparati centrali e territoriali che, pur dopo iniziali esitazioni, hanno poi consentito di guidare la risposta all’emergenza senza particolari traumi istituzionali.

Si intende concludere con una citazione tratta da uno scritto di Temistocle Martines, che dal 1983 al 1996 ha diretto “Istituto di Studi sulle Regioni” (poi denominato ISSiRFA), citazione ancora di estrema attualità.

Nel 1986, commentando le proposte che già a quel tempo richiedevano di spostare l’asse costituzionale dal regionalismo “garantista” al regionalismo “cooperativo”, Martines lo considerava come un “percorso accidentato”, e concludeva così: “Riformare la Costituzione potrebbe infatti non rivelarsi opera sufficiente se, contemporaneamente, non mutano gli indirizzi e gli orientamenti degli apparati governanti nei quali, prima ancora che negli astratti schemi costituzionali, il nuovo modo di intendere i rapporti tra lo Stato e le Regioni deve affermarsi senza riserve o battaglie di retroguardia”. Si deve concordare in pieno, aggiungendo che anche agli studiosi spetta contribuire utilmente ai processi di mutamento



offrendo studi e approfondimenti scientificamente autorevoli e soprattutto, come ha rilevato Martines, “senza riserve o battaglie di retroguardia”.