

**Un principio fondamentale poco attuato, se non contraddetto
A proposito del volume di Sandro Staiano, *Costituzione italiana: articolo 5*,
Carocci ed., Roma 2017**

di Gian Candido De Martin
(Emerito di diritto pubblico della Luiss Guido Carli di Roma)

31 luglio 2018

In questo agile ma denso volume – collocato nella collana Sfere extra, curata da Pietro Costa e Mariuccia Salvati, con l'obiettivo di verificare se e quanto siano realtà i dodici principi fondamentali a 70 anni dal varo della Costituzione – l'autore ci offre una serie di riflessioni, con il supporto di gran parte della principale letteratura in materia, sia sul significato che i Costituenti avevano inteso racchiudere nel riconoscimento e nella promozione delle autonomie locali, pur nell'ambito di una Repubblica una e indivisibile, sia sulle vicende che ne hanno contrassegnato la complessa (e spesso reticente o contraddittoria) attuazione, tra flussi e riflussi, di fatto condizionati fortemente dagli orientamenti (o disorientamenti) dei partiti nelle varie fasi di vita della democrazia italiana del secondo dopoguerra.

E' un contributo certamente utile, non solo per l'attenzione (non scontata) dedicata a ribadire la portata potenzialmente assai rilevante del principio autonomistico per la stessa fisionomia dello Stato repubblicano, già oggetto di analisi specificamente qualificate - a partire da quelle di Costantino Mortati, che ne fu il principale ispiratore e redattore, di Carlo Esposito e di Giorgio Berti - , ma soprattutto per misurarne la prospettiva dinamica e la tenuta e verificare quanto questo principio sia stato preso sul serio dal legislatore nei molteplici interventi che si sono succeduti, specie negli anni Settanta e Novanta, sino a quelli più recenti della cd. legislazione della crisi (economica). In tale quadro Staiano si è posto opportunamente anche l'interrogativo sulla coerenza col principio in parola dello stesso titolo V della parte II della Costituzione, dedicato al sistema delle istituzioni autonome territoriali, valutando (non a caso) criticamente per alcuni aspetti quello originario, poi modificato radicalmente nel 2001 in una chiave maggiormente in sintonia con l'art. 5, seppure non esente da taluni limiti (non riconducibili peraltro – ad avviso di chi scrive - alla risicata maggioranza con cui fu approvato, dato che la novella era pressochè conforme al testo varato all'unanimità poc'anzi dalla Bicamerale D'Alema ed è stato poi comunque confermato in sede referendaria). Valutazione critica a maggior ragione sottolineata con riferimento alle innovazioni ipotizzate dalla riforma costituzionale del titolo V promossa dal governo Renzi, poi bocciata dal referendum del dicembre 2016, in cui la profonda involuzione rispetto al principio autonomistico era a vario titolo del tutto evidente.

Emerge comunque con chiarezza il valore dell'opzione policentrica – e non statocentrica – che si deve ricavare dal principio, così come è stato enunciato in Costituente e come è stato poi sviluppato con il nuovo art. 114 della Costituzione, in cui si percepisce appieno – nell'elenco delle varie autonomie costitutive della Repubblica – il senso e la sintonia con quanto già Giorgio Berti aveva prospettato,

laddove aveva scritto che "l'autonomia è un modo di essere della Repubblica", anche per il nesso stretto tra la valorizzazione delle istituzioni autonome esponenziali delle comunità territoriali di diverso livello e la sostanza stessa della democrazia. Emerge, altresì, dalle pagine di Staiano il significato autentico di quella che è stata chiamata la cultura istituzionale della sussidiarietà, intesa come "energia monodirezionale dall'accentramento al decentramento del sistema", che dovrebbe condurre il legislatore a scelte in grado di potenziare il più possibile le autonomie, a partire da quelle più prossime ai cittadini, in una prospettiva di riforma dello Stato fondata in primo luogo proprio sulla effettività del principio autonomistico, unitamente a quello solidaristico, altrettanto essenziale per la tensione all'eguaglianza nel godimento dei diritti civili e sociali.

Ma, proprio a fronte di questa ricostruzione lineare delle autonomie come partner della Repubblica, emerge anche con tutta evidenza dall'analisi di Staiano la ricorrente difficoltà a concretare questo disegno, che richiederebbe una costante e coerente cultura dell'autonomia nei legislatori e negli operatori pubblici, anche per non lasciare in definitiva al solo giudice costituzionale il compito di interpretare la portata ed i vincoli discendenti dal principio sancito dall'art. 5 (col rischio oltretutto di visioni riduttive o assai opinabili, come nei casi – per evocare da parte di chi scrive due esempi significativi – della sussidiarietà rovesciata nella sent. 303/03 e della soppressione delle province nella sent. 50/15). In tal senso Staiano segnala opportunamente le oscillazioni e l'andamento discontinuo e spesso contraddittorio degli interventi via via sopravvenuti, in cui si frequentemente si può misurare l'inadeguatezza del decisore politico e legislativo nell'attuazione del disegno, molte volte malinteso. Di qui, da un lato, il processo di regionalizzazione per vari aspetti fuorviante e – si dovrebbe aggiungere – sostanzialmente disgiunto dalla previa chiarificazione delle funzioni locali e della condizione di autonomia di comuni e province nei confronti delle stesse regioni, in modo da evitare anche il fenomeno, che si è sempre più consolidato, della amministrativizzazione di istituzioni regionali accentrate. Di qui, per altro verso, una legislazione statale per lo più riluttante – salvo in alcuni interventi significativi di segno contrario, poi peraltro vanificati da una larga inattuazione (v. legge 142/90 e riforma Bassanini) – a configurare davvero autonomie politiche responsabili, con un nesso stretto tra funzioni e risorse (come vorrebbe l'art. 119 Cost.), con un riconoscimento a ciascun soggetto autonomo di funzioni-obiettivo, in vista dei risultati da raggiungere, senza fuorvianti vincoli esterni e un ruolo effettivo degli autocontrolli.

In tal senso, a parte le censure al "riformismo legislativo metacronico" dell'ultimo decennio, non si può che condividere quanto emerge dal volume di Staiano sull'autentico buco nero della mancata attuazione della riforma costituzionale del 2001, che avrebbe potuto finalmente avviare un organico riassetto del sistema pubblico-amministrativo, partendo dalle autonomie: senza con ciò necessariamente porsi nella prospettiva di un "federalismo tutto ideologico", al di fuori dell'orizzonte dell'art. 5, considerato da Staiano il motivo ispiratore della novella del titolo V, quando si potrebbe invece parlare semplicemente di "una via italiana al federalismo" nell'ambito del principio unitario dell'art. 5 e delle sostanziali potenzialità autonomistiche ivi aperte.

Piuttosto, non si può che convenire con Staiano laddove approfondisce - in modo originale – un profilo che raramente emerge nelle trattazioni sugli scompensi e le difficoltà attuative del principio autonomistico, ossia sulle responsabilità da far risalire ai partiti politici, la cui struttura organizzativa (sempre più) piramidale finisce quasi

sempre per spostare l'attenzione sul ruolo ed i poteri da conservare (se non rafforzare) al vertice/centro del sistema, di fatto riducendo il ruolo delle autonomie territoriali a forme più o meno esecutive delle decisioni del sistema governo-parlamento. Di qui una propensione all'accentramento, più che alla valorizzazione di un possibile ruolo dei governi territoriali di diverso livello, con una deriva accentuata di recente dalla personalizzazione leaderistica della politica, incentivata dai media (oltre che dalla "torsione monocratica" dei sistemi di elezione dei vertici delle istituzioni territoriali), che trasforma radicalmente anche l'organizzazione e la vitalità dei partiti sul territorio, riducendo – se non annullando di fatto – la partecipazione politica, che dovrebbe essere alla base del vitalismo democratico di cui le autonomie dovrebbero costantemente nutrirsi. E non sembra che, su questo piano, si possa configurare a breve un'inversione di rotta, nonostante la distanza crescente tra i principi autonomistici sanciti in Costituzione (e – si dovrebbe aggiungere – anche nella Carta europea dell'autonomia locale) e la realtà di autonomie (per lo più) finte, oltretutto alle prese con le tante incertezze provocate da un riformismo erratico e da una giurisprudenza costituzionale che non è riuscita a fronteggiare in modo adeguato interventi legislativi contraddittori e allo sbaraglio.

Vi sarebbero, d'altra parte, ulteriori ragioni per indurre (almeno ora) il legislatore a prendere in mano con determinazione e coerenza la questione di un riassetto in chiave policentrica del sistema istituzionale e amministrativo, partendo dalle autonomie locali (che restano un po' al margine della trattazione di Staiano) e tenendo conto ad esempio dei nuovi interrogativi che si aprono – a fronte di alcune ipotesi di differenziazione tra le regioni ordinarie ex art. 116 III Cost. - in ordine al futuro del regionalismo italiano, oggi stretto tra una deriva amministrativistica/provincialistica delle regioni ordinarie e una specialità spesso malintesa, specie sul piano finanziario, di alcune regioni, la cui autonomia potrebbe certo essere conservata (e magari anche rafforzata, senza comunque mettere in discussione l'unità), ma non certo a scapito di un consolidamento o aumento delle diseguaglianze. Inoltre, a voler realmente porsi la questione della effettività del principio autonomistico, si dovrebbero affrontare almeno altri tre nodi essenziali, non approfonditi nel volume: il valore del "riconoscimento" delle autonomie ex art. 5 (a fronte ad es. della soppressione delle province in Friuli Venezia Giulia), l'accesso diretto delle autonomie locali al giudice costituzionale, nonché un metodo di decisione sulle autonomie che le coinvolga realmente (con la possibile partecipazione ad es. di rappresentanze di regioni ed enti locali in parlamento ex art. 11 della l.c. 3/2001).