

9 MAGGIO 2018

L'art. 5, tra promozione e
compressione del principio
autonomista:
un'altalena collegata all'involuzione del
sistema politico italiano

Recensione a “Costituzione italiana: Art. 5” di Sandro Staiano,
(Carocci, 2017, Roma)

di Roberta Calvano

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza

L'art. 5, tra promozione e compressione del principio autonomista: un'altalena collegata all'involuzione del sistema politico italiano^{*}

Recensione a “Costituzione italiana: Art. 5” di Sandro Staiano, (Carocci, 2017, Roma)

di Roberta Calvano

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza

1. Tra i principi fondamentali della Costituzione, cui Carocci, in occasione del settantesimo anniversario, ha meritoriamente dedicato la collana in cui si colloca il testo di Sandro Staiano, l'art. 5 rappresenta, come si sa, uno dei più salienti. Norma fondamentale quindi, ma anche caratterizzata per essere una delle disposizioni costituzionali rispetto alle quali è più alto il divario tra le potenzialità insite nei principi dettati dai costituenti (potenzialità di trasformazione e sviluppo dell'ordinamento sotto diversi punti di vista, come si accennerà tra breve) e le vicende attuative ed applicative poi effettivamente dispiegate nella storia repubblicana.

L'art. 5, come spesso la dottrina costituzionalistica ha segnalato, tratteggia innanzitutto, con il principio di unità e indivisibilità, il nucleo indefettibile della forma di stato, ma ad un tempo, riconoscendo le autonomie, detta una disposizione che avrebbe dovuto e potuto orientare l'assetto complessivo dei pubblici poteri e la funzione legislativa. Di più si può aggiungere, ricordando una delle più note ed autorevoli letture date all'art. 5, quella originale e suggestiva di Giorgio Berti che intravedeva nella disposizione una “carica davvero rivoluzionaria”¹, recante con sé la potenzialità di condurre ad un ribaltamento nel rapporto tra individuo e potere pubblico. Per Berti, l'aspetto meno significativo dell'art. 5, insomma, avrebbe dovuto essere quello di rappresentare la “norma di testa di una esperienza autonomistica in senso tradizionale”, mentre da esso si sarebbero potute svolgere e dipanare una serie di conseguenze nei rapporti tra autorità e diritti dei cittadini, tra cui, in particolare, la riforma della giustizia amministrativa e, più in generale, l'ampliamento della sfera di libertà dei singoli². L'idea che le autonomie avrebbero potuto costituire uno strumento di realizzazione e rafforzamento del principio democratico e

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Recensione a “Costituzione italiana: Art. 5” di Sandro Staiano, (Carocci, 2017, Roma).

¹ Anche promuovendo la partecipazione privata ai procedimenti amministrativi, allora impensabile; G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I, Bologna – Roma, 1975, 277.

² IVI, 288 e ss.

di garanzia ulteriore dei diritti fondamentali dei singoli da allora fatica ad affermarsi, riuscendo ad emergere a fasi alterne rispetto alla tendenza a far prevalere il principio di unità, in una continua altalena tra i due poli³.

2. In qualche misura, insomma, la storia di questa disposizione può essere narrata, all'esito dei primi settanta anni della Costituzione repubblicana, come la storia di un lungo tradimento. Sarebbe tuttavia riduttivo adottare questa come chiave di lettura per il libro che qui si recensisce, che ha invece il merito di essere frutto di una combinazione di piani diversi. Staiano, tramite una ricca analisi del dato normativo e dell'evoluzione delle dinamiche ordinamentali, offre uno spaccato originale di una parte importante della storia politica italiana, guardandola da una prospettiva insolita⁴. Nel testo si coniuga infatti la lettura del principio autonomistico e della sua attuazione, tramite le vicende dell'organizzazione dello Stato sul territorio, con una riflessione sui partiti e le tappe della loro crisi. Le influenze reciproche tra questi due piani sembrano costituire il tratto più originale di questo studio, che disvela alcuni importanti nessi tra le vicende delle autonomie e l'involuzione della forma partito. Da un punto di vista metodologico l'analisi, pur restando leggibile e sintetica come richiesto dal formato della collana, viene svolta con nitido rigore sia dal punto di vista tecnico giuridico sia, come si diceva, in prospettiva storica, avvalendosi inoltre del dato politologico. Nonostante ciò, traspare nei punti salienti del testo la passione e l'impegno civile dell'A., in particolare nell'ultima parte, dedicata alle riflessioni sui percorsi riformatori intrapresi negli ultimi decenni.

3. Il libro si apre con la ricostruzione nella prospettiva storica del principio costituzionale di autonomia, a partire dalla Costituente. Il filo rosso, sin da queste prime pagine, emerge nel nesso tra quelli che sono individuati come i due motori della democratizzazione dell'ordinamento allora prefigurata: partiti e autonomie; rispetto ad entrambi l'A. evidenzia la necessità di tenerne presente anche il lato oscuro.

Alla Costituente, l'idea di autonomia si manifestò come espressione dell'esigenza di garantire democrazia ed efficienza dell'organizzazione statale. Allora la discussione sul regionalismo avvenne sempre avendo presente il nesso strettissimo con la questione meridionale. Staiano sottolinea bene come in quella

³ Come rilevato da R. BIFULCO, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Milano 2006, 136 ss. Sulla stessa linea interpretativa il più recente commento alla disposizione di G. RIVOSECCHI, *Articolo 5*, in *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, Vol. I, a cura di F. Clementi et al., Bologna 2018, 41ss.

⁴ Ne hanno già dato una lettura C. ACOCELLA, *Autonomia, partiti, ideologie nel recente volume di Sandro Staiano a commento dell'art. 5 Cost.*, in *Rivista Aic*, 1/2018 e ID., *L'autonomia scritta nella Costituzione? Non porta al "sindaco d'Italia"*, in *Sussidiario.net*, 18 marzo 2018; nonché A. AMBROSINO, "Costituzione italiana: articolo 5" di Sandro Staiano, in *Pandora. Rivista di teoria e politica*; G. SANGIULIANO, *Autonomie locali nell'unità*, in *Il sole 24 ore*, 4 febbraio 2018.

discussione la regionalizzazione fosse vista come strumento per superare la debolezza delle istituzioni e delle classi dirigenti meridionali. Alla base del dibattito si poneva la consapevolezza che le profonde fratture economiche e sociali presenti nel Paese andassero affrontate a livello istituzionale e li ricomposte. Da questo punto di vista, va rilevata, ancora una volta, la lungimiranza dei costituenti, che possiamo misurare anche oggi, quando all'esito delle elezioni del 2018 quelle fratture, dopo una lunga storia di mancata valorizzazione del principio autonomista (o di sua attuazione non virtuosa e priva di una sede centrale rappresentativa di composizione del conflitto), si ripresentano più che mai approfondite.

Nel testo si ricostruiscono quindi le posizioni alla Costituente, ricordando in particolare l'anti-regionalismo di matrice marxista, sottolineando peraltro il ripiegamento tattico del Partito comunista, finalizzato a giungere ad un rinvio *sine die* dell'attuazione piena del principio autonomista, lasciando le Regioni sul piano dell'autonomia amministrativa. L'idea diffusa allora a sinistra, dell'accentramento come condizione di unità dello Stato, portava, come si sa, a vedere le Regioni come costruzione artificiosa, contraria alle esigenze del Sud. Con posizione di grande cautela, molti ritenevano ancora che l'unificazione amministrativa che aveva seguito l'unità d'Italia, pur se mal fatta, costituisse il massimo progresso cui si potesse aspirare, non solo per il meridione.

Dopo settanta anni, alla cautela di allora si sostituisce oggi il pessimismo derivante dalla cattiva prova data in molte Regioni dalla classe politica regionale e locale, rendendo sempre più ardua la difesa delle ragioni dell'autonomia, che nel libro sono tuttavia portate avanti convincentemente, pur nella chiara consapevolezza, da parte di Staiano, delle luci ed ombre dell'esperienza degli enti territoriali.

In questo primo segmento di ricostruzione storica del dibattito alla Costituente, l'A. si sofferma poi sulle posizioni liberali emerse in quella fase, tra cui spicca la lungimirante consapevolezza di Einaudi, che vedeva scritto il destino di questi enti nel problema della finanza delle autonomie territoriali e, in particolare, delle Regioni, alle quali avrebbe riservato una dimensione di ente di raccordo e vigilanza dello sviluppo economico delle diverse aree del Paese.

4. Solo dopo il consolidarsi della *conventio ad excludendum* si ricercò, dalla parte comunista, un recupero di spazi nel sistema delle autonomie ed una compensazione. Ma era già tardi per le Regioni e il ritardo nell'attuazione delle relative norme fu dovuto proprio al timore che esse potessero costituire un contrappeso importante, se non un vero e proprio contropotere, in molte aree del Paese.

Staiano ripercorre a volo d'uccello le vicende del disgelo dopo gli anni della cosiddetta "glaciazione costituzionale"⁵. Negli anni '70, la vocazione originaria delle Regioni ad essere traino di un rinnovamento

⁵ Su "gelo" e "disgelo", v. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 73ss.

dell'intero ordine amministrativo viene presto a tramontare, quando una micro legislazione di settore gradualmente erode le funzioni tardivamente conquistate, svuotando le competenze regionali. Propri già di quella fase sono alcuni eccessi ed errori nel sindacato della Corte costituzionale, sul cui ruolo nel ridimensionamento del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, come poi nella sua riscrittura, l'A. torna a soffermarsi più volte. Nella giurisprudenza costituzionale, invero, l'art. 5 viene più sovente invocato a tutela del principio di unità che in ragione della necessità di garantire autonomia e decentramento. La fase descritta offre all'A. l'occasione per alcuni cenni utili per una storia della cultura giuridica, ricordando come, in reazione a questo orientamento giurisprudenziale, si produsse la nascita di riviste giuridiche dedicate allo studio di questi specifici problemi e di un vero e proprio fronte di giuristi militanti, anche nel foro, a favore del regionalismo e, più in generale, dello sviluppo di un sistema più maturo di autonomie locali.

5. La riflessione si volge poi alle vicende riformatrici dei primi anni Novanta, con cui si aprì un'ulteriore fase di trasformazione che ha rappresentato, tuttavia, un'ennesima occasione mancata, che ha visto protagonisti stavolta i Comuni.

La legge n. 81 del 1993, con il suo estendere a tutti i Comuni l'elezione diretta del sindaco, rappresenta per Staiano una sorta di spartiacque con cui si introduce una torsione monocratica che riguarda, inizialmente, solo gli enti locali, ma si estende poi all'intero sistema, a tutti i livelli, per un processo di osmosi e di circolazione dei modelli che continua ancora oggi. Questo momento rappresenta, nella storia dell'ordinamento, un vero e proprio punto di rottura, contrassegnato poi anche dall'avvio della dissoluzione dei partiti novecenteschi, sempre più personalistici, oltre che da Tangentopoli e dalla pressione referendaria col suo impatto sui sistemi elettorali. L'A. sottolinea giustamente questo passaggio, poiché esso rappresenta il punto di avvio di una ideologia che unisce il culto della decisione efficace e rapida a quello della concentrazione del potere, preminente sulla rappresentatività delle istituzioni. Un'ideologia questa che pare essere giunta fino a noi, finendo con l'influenzare tutto il dibattito sulle riforme⁶.

⁶ Se il formato della collana avesse concesso qualche pagina in più all'A., sarebbe stato interessante verificare, forse, come la stessa parabola abbia riguardato anche altre autonomie costituzionalmente garantite. Ci si riferisce in particolare all'esempio di cui all'art. 33, che ha visto l'autonomia universitaria erosa da un legislatore teso ad introdurre un modello caratterizzato dalla gestione accentrata del potere decisionale e dalla riduzione degli organi collegiali elettivi, e più in generale degli spazi di autonomia. Sul punto sia consentito rinviare a R. CALVANO, *La legge e l'università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'università italiana*, Napoli 2012, in particolare 41 ss, nonché, ID., *I soggetti della riforma universitaria e la Costituzione. Nuovi profili problematici*, in *Competizione e governance del sistema universitario*, a cura di E. Picozza e A. Police, Torino, 2013, 61 ss.

A fronte di tali processi di verticalizzazione, qui necessariamente sintetizzati ed esemplificati, viene stigmatizzato da Staiano come la necessità di introdurre strumenti di riequilibrio non sia stata adeguatamente avvertita dalla dottrina giuridica. Le conseguenze che tali idee hanno prodotto sul metodo delle riforme vengono esaminate, così come quelle che sono derivate, con specifico riferimento agli enti territoriali, dall'accantonamento della necessità di partire dalle funzioni per poi disegnare le strutture, producendosi invece provvedimenti con cui si va a ritroso, nell'incertezza delle funzioni.

Sullo sfondo di questa analisi si legge la censura dell'A. per l'avvenuto abbandono del sistema delle assemblee concentriche elettive; sistema di assemblee che erano altamente rappresentative in quanto proporzionalistiche, e nel quale le cariche monocratiche svolgevano una funzione di intermediazione e raccordo. A fronte di ciò, egli lamenta come la riproposizione del disegno della forma di governo del Comune come modello valevole a tutti i livelli, come già si diceva, non tenga conto che il sistema che essa prefigura produce una concentrazione del potere nota solo in alcune esperienze costituzionali latino americane.

Non abbandonando il rigore metodologico che caratterizza tutta la riflessione (tanto più apprezzabile in quanto essa prende avvio dall'analisi di un impianto normativo spesso frastagliato), in essa si denuncia nettamente l'impoverimento del *quantum* di democrazia che deriva dalle riforme via via introdotte nel sistema costituzionale delle autonomie, così come lo scostamento e la deviazione dalla prospettiva di attuazione della Costituzione. Le tendenze richiamate infatti, pur quando non integrano una chiara violazione del dettato costituzionale, sono tuttavia sicuramente figlie di una impostazione di totale estraneità all'ispirazione originaria su cui ci si è soffermati in apertura⁷.

Lo scolorire dell'idea autonomista corre lungo tutto il lungo regno della Regione amministrativa, caratterizzata per il trasferimento di parti di funzioni, che avevano portato le Regioni ad essere in definitiva soggetti marginali per la legislazione, incapaci di programmare, dotate di apparati ridondanti. Neanche i decreti delegati del 1977 erano riusciti a recuperare quanto si era perso, e successivamente i principali errori commessi nella fase che va fino agli anni '90 sono esaminati attentamente.

Con la riforma del Titolo V, già nel 1999 con la legge costituzionale n. 1, e poi con la n. 3 del 2001, si completa l'opera. La giurisprudenza costituzionale sugli statuti seguita alle riforme di quel triennio irrigidisce il modello, che già si era palesato così sbagliato per il Comune: quello del "sindaco-capo" che domina giunta e consiglio.

⁷ Quella insomma cui fa riferimento G. BERTI, cit., chiave di lettura cui l'A. si ispira chiaramente nel dipanarsi della sua riflessione.

6. In questo quadro, si inserisce la doppia lettura di ciò che accade agli enti territoriali e ai partiti, offrendo spunti di riflessione importanti. I partiti si trasformano gradualmente in partiti personali, correndo in una direzione ostinata e contraria rispetto all'art. 49 Cost., grazie anche a scelte in materia elettorale (ispirazione maggioritaria, liste bloccate) e a partiti personali locali. La riflessione sui partiti va in parallelo con quella sulle vicende attuative dell'autonomia: l'introduzione del principio di sussidiarietà, le leggi Bassanini, la soppressione dei controlli amministrativi, l'indebolimento al centro della trama ordinamentale, anche col riordino della Presidenza del Consiglio e dei ministeri. Dall'affresco, rapidamente tratteggiato dall'Autore con poche pennellate molto precise, si delinea un sistema fragile, nel quale l'insofferenza verso il vecchio titolo V è poi sostituita dalla riscrittura affrettata del nuovo, caratterizzata da quella che viene suggestivamente definita come una "mitologia federalista", densa di ideologismi⁸, con la quale si è improvvisata una riforma, dimentichi dell'elaborazione degli anni '70 e della questione meridionale. Il quadro è completato dall'opera creativa e ricostruttiva della Corte costituzionale. Ma il coronamento di questo disastroso processo arriva con la mancata realizzazione del federalismo fiscale.

Da allora, i tagli lineari deliberati negli anni della crisi, seguiti dalla vicenda della tentata e poi mancata abolizione delle province, fino all'approvazione della legge Delrio, hanno rappresentato un ulteriore elemento di svuotamento del sistema delle autonomie, cui si affiancava la contrapposizione di partiti degenerati in partiti personali nazionali, ai partiti personali locali. La spinta a ridimensionare il partito personale locale, che tende a sfuggire al controllo del partito nazionale, di cui parla Staiano, è lo sbocco finale di questa vicenda⁹. La soluzione alla difficoltà del partito nazionale, privo di articolazioni territoriali vere e proprie, ma sempre più preda di veri e propri potentati locali in ascesa è stata quindi nel "deprimere il contesto autonomista in cui i partiti personali regionali hanno preso corpo, mettendo in campo un processo centripeto capace di lacerare il *network* di cui il leader del partito personale regionale è lo snodo. E costituire un quadro di comando unico, nazionale, al centro del sistema"¹⁰. La strategia del deperimento delle province per soffocamento finanziario appare quindi chiaramente orientata in questo quadro.

Analogamente a quanto avvenuto con lo svuotamento tramite strumenti legislativi ordinari dell'ente provincia, in vista della riforma costituzionale (poi respinta con forza dal corpo elettorale nel referendum del dicembre 2016), anche la scelta di approvare una legge elettorale per la sola Camera appare espressione

⁸ "All'indomani della revisione del Titolo V, dunque, il federalismo italiano, per come enunciato e perseguito dal partito personale macro-regionale, mostra di essere immaginario, un ologramma ideologico, fatto della materia di cui sono fatti i sogni costruiti per un elettorato da conquistare e fidelizzare". Così S. STAIANO, 92-93. Su tale fase criticamente si era espresso anche L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, Bologna, 2008, 129 ss.

⁹ V. pag. 122.

¹⁰ S. STAIANO, cit., 122.

di un identico stile riformatore, che Staiano definisce del “riformismo performativo metacronico”. Uno stile che scommette sugli equilibri istituzionali e perde, non calcolando gli effetti a cascata di destabilizzazione del sistema e di impoverimento delle garanzie¹¹. Tra gli altri, uno dei risultati non calcolati di questi processi pare quello per cui la Corte costituzionale si conferma quale centro del sistema, ancora una volta gravata di compiti di supplenza, quasi in veste di una impropria camera delle autonomie. Una camera però che non è, e non può essere, rappresentativa né tantomeno in alcun modo legittimata democraticamente.

Altri effetti a cascata potrebbero prodursi in futuro ad avviso di chi scrive, ad esempio con ulteriori sviluppi delle istanze centrifughe già presenti nel sistema, ed emerse di recente in occasione delle consultazioni ex art. 116 Cost. Paradossalmente, sarebbe (stato) necessario un sano sviluppo del sistema delle autonomie per prevenire il degenerare di istanze simili, suscettibili di comportare l'indebolimento del principio di unità e indissolubilità¹².

Lasciando necessariamente in sospenso questi diversi problemi, le articolate riflessioni svolte nel libro si chiudono, consegnando al lettore tutto il peso della preoccupazione dell'Autore per “la qualità e la sorte stessa della democrazia italiana”¹³.

¹¹ Cit., 126. Critico su tale metodo anche l'editoriale di A. MORELLI, *Le autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?*, in *Diritti regionali*, 2/2018, 4 ss.

¹² Sul tema da ultimo v. L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 1/2018, in particolare 17 ss.

¹³ Sono le parole con cui si chiude il libro di S. STAIANO, cit., 148.