



EDITORIALE – 16 GIUGNO 2021

# Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza - Università di Roma

e Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Macerata



# Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001

**di Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza - Università di Roma

**e Giulio M. Salerno**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Macerata

Trascorsi vent'anni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA) "Massimo Severo Giannini" del CNR, la Rivista [federalismi.it](http://federalismi.it) e l'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo hanno deciso di unire le loro forze per avviare un percorso congiunto di studio, di riflessione, di confronto e di proposta che, sotto la direzione degli autori dell'editoriale e della Collega Maria Prezioso (ordinario di Geografia economica e politica e di Economia e pianificazione del territorio presso l'Università di Roma "Tor Vergata") e con il coordinamento organizzativo di Gabriella Saputelli (Ricercatrice Issirifa) e di Federico Savastano (Ricercatore Sapienza e federalismi), è rivolto, in particolare ma non solo, alla preparazione di un Convegno nazionale che si terrà a Roma il 13 e 14 ottobre 2021, e che ci auguriamo possa vedere presenti le autorità politiche rappresentative di tutte le componenti della nostra Repubblica.

Si tratta di un percorso inedito, che sta già coinvolgendo decine di studiosi all'interno di cinque gruppi di lavoro, e che si caratterizza per un approccio interdisciplinare, in cui cioè sono presenti esperti non soltanto del diritto, ma anche di altre scienze umane e sociali il cui contributo riteniamo essenziale per affrontare con piena consapevolezza le tante sfide del decentramento istituzionale e della riorganizzazione territoriale in Italia, specie dopo la eclatante vicenda della crisi pandemica e delle lezioni che da essa dobbiamo inevitabilmente trarre.

I cinque gruppi di lavoro, ciascuno con due coordinatori, stanno affrontando, ovviamente con le necessarie interrelazioni, le principali tematiche che sono sullo sfondo delle novità introdotte dal Titolo V e del non facile processo di attuazione e che possono essere così riassunte: 1) le questioni inerenti alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni in connessione alle sfere di interessi coinvolti (con il coordinamento di Marco Olivetti, ordinario di diritto costituzionale presso la LUMSA di Roma, e Gianluca Passarelli, ordinario di Scienza politica nella Sapienza – Università di Roma); 2) le problematiche connesse all'attribuzione e alla distribuzione delle funzioni amministrative nel rapporto tra i livelli ordinamentali (con il coordinamento di Anna Maria Poggi, ordinaria di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Torino, e Renato Botti, direttore generale del Gaslini di Genova); 3) le riflessioni sul dimensionamento territoriale "ottimale" delle istituzioni decentrate e sulle prospettive di una

riorganizzazione (con il coordinamento di Federica Fabrizzi, associata di istituzioni di diritto pubblico nell'Università Telematica Uninettuno e redattore capo di federalismi, e Tiziana Pompei, Vicedirettore generale di Unioncamere); 4) le sempre spinose questioni dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel sistema di finanza pubblica e dei relativi vincoli esterni (con il coordinamento di Guido Rivosecchi, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Padova, e Andrea Filippetti, Direttore di ricerca presso l'ISSIRFA); 5) la specifica definizione del ruolo che le autonomie territoriali possono svolgere nei rapporti sempre più intrecciati con l'Unione europea (con il coordinamento di Andrea Morrone, ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Bologna, Massimo Condinanzi, ordinario di diritto europeo nell'Università Statale di Milano, Angela D'Orazio, ricercatrice di Geografia economico-politica nell'Università Tor Vergata di Roma).

Da questi “lavori in corso” scaturiranno, innanzitutto, le relazioni che saranno presentate e discusse nel Convegno nazionale del 13 e 14 ottobre, che terminerà con una tavola rotonda conclusiva di alto profilo scientifico. A ciò seguirà una pubblicazione che raccoglierà i primi risultati complessivi di questo percorso articolato di analisi e riflessione che intendiamo poi far proseguire anche per affiancare, con la necessaria continuità, i molteplici processi di attuazione – ed eventualmente di riforma – del Titolo V.

L'obiettivo che ci si propone è quello di fornire, proprio attraverso i cinque predetti punti di osservazione, alcuni utili elementi di riflessione sul Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001, e dunque nel suo effettivo e concreto svolgimento, delineandone virtualità e criticità, considerandone i molteplici aspetti che ancora attendono attuazione, e verificando la fattibilità delle proposte di riforme che anche nei tempi più recenti sono in vario modo formulate.

Tante sono le sfaccettature per così dire “critiche” della nostra forma di Stato a forte decentramento istituzionale che, proprio per l'estrema delicatezza istituzionale, politica, economica e sociale dei profili coinvolti, richiedono estrema attenzione e studio scrupoloso: dall'individuazione dell'ottimale articolazione dimensionale delle istituzioni territoriali, alla configurazione di sfere di potestà legislative e di ambiti di funzioni amministrative che siano effettivamente ed efficientemente corrispondenti agli interessi delle rispettive collettività; dalla messa a punto delle specialità in modo coerente con le finalità che le giustificano, all'effettiva possibilità di attivare il regionalismo differenziato; dall'incerta collocazione delle Province, quale livello intermedio tra Regioni e Comuni, alle difficoltà di sviluppo delle Città metropolitane, per non parlare della configurazione ancora discussa dell'ordinamento di Roma Capitale e della riorganizzazione, sempre di difficile realizzazione, del sistema delle autonomie locali anche in relazione alle prospettive di associazione o di accorpamento.

Evidentemente, si tratta di questioni che non possono essere affrontate a colpi di slogan o sotto l'effetto di emozioni temporanee, come, per esempio, quelle di chi, dopo la pandemia, vorrebbe cancellare



sostanzialmente le Regioni, sottraendo loro la competenza sulla sanità, o di chi addirittura vagheggia la loro soppressione, così sovvertendo o annichilendo in modo del tutto irrazionale e ingiustificato uno dei principali elementi fondanti della nostra Costituzione, come fu riconosciuto sin dall'inizio dalla dottrina, là dove si prescrive che “la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali”. Le molteplici difficoltà che pur si incontrano nel funzionamento del nostro sistema di poteri decentrati non possono oscurare il modello fortemente pluralistico delle istituzioni territoriali; d'altra parte, le “esigenze dell'autonomia e del decentramento” non sono soltanto il risultato originale del fecondo dibattito costituente del 1946-1947, ma anche l'esito di una storia secolare, che si è innervata nel popolo italiano e che deve trovare coerente corrispondenza nell'assetto costituzionale delle nostre istituzioni democratiche. Il Titolo V, così come ridefinito nel 2001, ha sicuramente introdotto novità di non poco conto, a partire dall'esplicitazione costituzionale dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, ma nello stesso tempo ha incontrato nel processo di attuazione ostacoli, omissioni e problemi di non poco conto, la cui risoluzione richiede analisi oggettive e approfondite, condotte senza infingimenti e paraocchi, basate su dati e verifiche scientificamente validate.

Proprio per tutti questi motivi, allora, *federalismi.it* e ISSIRFA-CNR hanno preferito convergere su una strada non tradizionale, dando luogo ad un percorso di analisi i cui primi punti di arrivo saranno presentati nel Convegno nazionale del 13 e 14 ottobre, che sarà intitolato, per l'appunto, “*Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*”. Una ricorrenza, dunque, che intendiamo celebrare non formalmente, ma dando un contributo originale e fattivo al dibattito scientifico e alla discussione pubblica.