A venticinque anni dalla riforma del Titolo V

Prof. Luca Antonini
Vice presidente della Corte costituzionale

Sig. Presidente della Repubblica, Sig.ra Vice Presidente del Senato, Sig. Presidente della Conferenza delle Regioni, Sig. Presidente della regione Toscana e sig. ra Sindaco di Firenze, che ci ospitate, Sig.ri Ministri, Autorità tutte, signore e signori.

Mi introduco con Leopardi. Nel *Dialogo di Ercole e di Atlante* nelle Operette morali, immagina una scena, curiosa e drammatica assieme. Ercole raggiunge Atlante, il gigante condannato a reggere il mondo sulle spalle, perché Giove ha chiesto di dargli il cambio per qualche ora. Con sua sorpresa trova Atlante sollevato: il mondo, gli confessa, è diventato così leggero che pesa meno del suo mantello. E i due, invece di reggere con cura il mondo, finiscono per giocarci a palla, lanciandoselo e rischiando anche di farlo cadere.

Questo dialogo potrebbe, in qualche misura, evocare la storia del nostro principio autonomista, che ha scontato un'attuazione travagliata: da quando lo Stato non è più l'unico Atlante che regge il peso della legislazione, il rischio dell'epilogo leopardiano non è stato banale, perché spesso le ragioni della strumentalizzazione politica hanno prevalso su quelle "culturali", fondate cioè sul valore del pluralismo istituzionale.

Fin dall'inizio. In Assemblea costituente la Democrazia cristiana, erede della tradizione sturziana e della dottrina sociale, era, per cultura appunto, convinta sostenitrice dell'introduzione delle Regioni; socialisti e comunisti erano invece contrari.

Prevalse la DC. Ma è noto che, paradossalmente, dopo la vittoria elettorale del 1948, fu proprio la DC, per ragioni di convenienza politica, a congelare per vent'anni l'attuazione delle Regioni ordinarie, e solo nel 1968, venti anni dopo, grazie alla lungimiranza di Aldo Moro, fu approvata la legge per l'elezione dei Consigli regionali.

Nei primi due decentramenti, quello del 1972 e quello del 1977, il regionalismo italiano mostrò i suoi limiti (penso ai presupposti che portarono poi alla fine della Cassa per il Mezzogiorno, che aveva realizzato straordinarie opere) ma anche i suoi punti di forza con leggi regionali importanti in materia di urbanistica, sanità, servizi sociali, che in alcuni casi fecero poi da modello a riforme statali. Ma prevalse a lungo una ingiustificata tendenza centralista e a livello nazionale il clima ostile fu superato solo con il terzo decentramento, quello Bassanini.

Questa volta dietro la riforma c'era una vera motivazione culturale. Nella prospettiva "glocale" si riteneva che lo Stato fosse diventato o troppo piccolo (e allora occorreva rafforzare le istituzioni sovranazionali, come l'Europa) o troppo grande (e allora bisognava puntare sui territori). E la riforma ha funzionato e innovato.

Questo tratto di storia porta a una prima conclusione: il principio autonomista in Italia ha mostrato le sue potenzialità quando è stato attuato in una prospettiva culturale, non è stato così quando invece ha prevalso la strumentalizzazione politica, che ha frenato non solo lo sviluppo del regionalismo ma quello di tutta la Repubblica.

Anche la riforma del Titolo V aveva una genuina radice culturale: nasceva dall'esigenza di adeguare le competenze legislative a quelle amministrative potenziate dal Terzo decentramento.

Indubbio punto di forza fu, tra l'altro, l'inserimento in Costituzione del principio di sussidiarietà, non solo verticale, con la declinazione anche del regionalismo differenziato all'art. 116 Cost., ma anche orizzontale: il che segnava una importantissima svolta rispetto all'antropologia negativa dell'*homo homini lupus*, a lungo rimasta dominante negli svolgimenti legislativi della Repubblica e che ha portato a guardare con sospetto le formazioni sociali (diverse dai partiti), nonostante il loro riconoscimento nell'art. 2 della Costituzione.

La riforma riprendeva l'impianto della Bicamerale D'Alema senza tuttavia la parte che integrava il Senato con rappresentanti regionali, una trasformazione che allora non si riuscì a realizzare.

Lo spinto decentramento legislativo avvenne quindi senza i raccordi istituzionali funzionali alla sintesi politica tra Stato e territori: un Senato regionale o una Camera delle Regioni.

Chi vinse le elezioni dopo la riforma del Titolo V non la riconobbe come propria e anziché attuarla o integrarla con questi raccordi la volle riscrivere completamente con la cosiddetta *Devolution*, poi respinta dal corpo elettorale.

Esplose il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni. Se l'anno prima della Riforma del Titolo V i ricorsi erano una ventina, nel 2004 si giunse a superare il centinaio e si arrivò a quasi centocinquanta nel 2010.

Il sistema scontò un periodo di grave e costosa incertezza del diritto.

A questo si aggiunse il ritardo nell'attuazione dei meccanismi di responsabilizzazione finanziaria, rimandata anche questa a dopo la *Devolution*.

Per diversi anni il sistema delle autonomie continuò a vivere soprattutto di una finanza derivata e spesa storica e i costi dei servizi decentrati crebbero in modo irresponsabile, in particolare della sanità: nel 2007 si rese addirittura necessario anche un *maxi* ripiano di 12 miliardi di euro per cinque Regioni con enormi debiti pregressi.

La reazione ai gravi disavanzi portò a introdurre il principio "chi rompe paga": la Regione in disavanzo deve aumentare le proprie imposte e sottoscrivere un piano di rientro. Se non lo rispetta viene commissariata.

In questo periodo il legno storto (per usare la metafora kantiana) del regionalismo italiano iniziò a raddrizzarsi e a produrre i suoi frutti più maturi. Tanto che nel 2009 la sanità italiana viene classificata dall'OCSE come la seconda al mondo per qualità e undicesima per spesa. La prima era la Francia, che spendeva molto di più.

Nessuna amministrazione centrale italiana ha mai raggiunto un livello di eccellenza simile in una classifica internazionale.

Cosa è successo? Alcune Regioni, forti della competenza legislativa che il nuovo Titolo V attribuiva loro, hanno legiferato sulla sanità creando modelli organizzativi differenziati e calibrati sui punti di forza dei territori.

Pur con tutti i limiti che potremmo ricordare, grazie a questi modelli si sono raggiunti risultati di assoluta eccellenza a livello mondiale.

Se c'è un primo motivo, nonostante tutto, per festeggiare la riforma del Titolo V credo che sia proprio quel risultato.

In questo periodo poi si verifica un'altra vicenda positiva. Il sistema politico converge quasi all'unanimità sull'attuazione del federalismo fiscale cooperativo previsto dall'art. 119 Cost.

La legge delega sul federalismo fiscale, la n. 42 del 2009, viene approvata con un consenso bipartisan.

Vennero introdotti costi e fabbisogni standard per rimediare alle disfunzioni della spesa storica, che aveva portato a imponenti sprechi di risorse sia a livello regionale sia comunale.

Ma questa fase felice dura poco e si scontra dapprima con la grave crisi dei debiti sovrani del 2011, poi con il periodo Covid e quindi con l'attuazione del PNRR. Cioè tre congiunture che giocano a sfavore delle autonomie.

Si determina, soprattutto per con il primo fenomeno (la crisi finanziaria) una fortissima e non sempre giustificata spinta alla ricentralizzazione, che non solo suona un *requiem* per il federalismo fiscale, ma apre anche una stagione di miopi tagli lineari statali sulla sanità delle Regioni.

Il diritto alla salute è un diritto fragile, perché vive al crocevia di uno Stato che finanzia e di Regioni che organizzano il servizio. A quale porta bussare quando le cose non funzionano non è facile capirlo per il *quivis de populo*. E forse nemmeno per gli addetti ai lavori.

Dal 2012 al 2019 la sanità subisce circa quaranta miliardi di tagli statali, sia diretti sia rispetto ai tendenziali di crescita.

I tagli sulla sanità sono silenziosi quando avvengono e la gente non se ne accorge, ma sono molto rumorosi anni dopo, quando si tratta di effettuare il turnover del personale, sostituire le TAC, ecc.

L'impatto sui sistemi sanitari regionali è stato forte e ne ha minato l'efficienza, come divenne evidente durante la pandemia, quando emerse ad esempio la tragica carenza di terapie intensive, drasticamente ridotte negli anni precedenti.

A chi dare la precedenza quando c'è la fila davanti alle terapie intensive? Al più giovane rispetto all'anziano? E al giovane sano rispetto a quello malato? Questo ragionamento è quanto di più contrario possa esistere rispetto al principio personalista consacrato dalla nostra Costituzione.

Quale è allora la soluzione? È che nella sanità le risorse non possono mai mancare.

Per questo motivo la Corte costituzionale ha elaborato la nozione della spesa sanitaria come «costituzionalmente necessaria», portando il proprio sindacato non più solo sulle singole micro-violazioni, come era stato sino ad allora, ma anche sulle macro-allocazioni delle risorse.

Accennata nel 2017, la nozione viene ripresa e consolidata in diverse sentenze successive, come la n. 195 del 2024, dove si afferma con chiarezza che, quando occorre contenere la spesa pubblica, devono essere ridotte prima le altre spese indistinte (ad esempio i tanti *bonus* e *super bonus*) e non quelle che garantiscono il diritto fondamentale alla salute, già colpito, scrive la Corte, dalle «precedenti stagioni di arditi tagli lineari», che vengono quindi stigmatizzati.

Se questo è stato un progresso importante, e le ultime leggi di bilancio hanno escluso la sanità dai tagli e aumentato le risorse, ancora gravi carenze incidono sul SSN, come dimostra la vicenda dei LEA, il cui aggiornamento è stato più volte

sollecitato dalla Corte costituzionale. Definiti per la prima volta nel 2001, sono stati aggiornati soltanto nel 2017 e poi, da ultimo, in queste settimane, nel 2026.

Intervalli così ampi di aggiornamento, dieci o quindici anni, che sono ere geologiche rispetto ai progressi della scienza medica, determinano gravissime disfunzioni nel SSN.

Oggi si curano tumori che erano incurabili fino a pochi anni fa. I costi dei nuovi farmaci oncologici sono però altissimi. Se i tracciatori genomici di questi tumori, che permettono la prevenzione, fossero stati per tempo inseriti nei LEA oggi avremmo molta meno gente malata e anche molte meno risorse spese.

Ecco, questo è un tragico emblema di ciò che è mancato, perché il ritardo nell'aggiornamento è dovuto al perpetuarsi del mancato accordo tra Stato e Regioni, laddove occorrerebbe invece molta più *leale collaborazione*. Questo è un termine molto importante.

Ma non è solo la leale collaborazione che ha scarseggiato in questi venticinque anni. Possiamo sostenere che, a volte, è anche mancato, a livello centrale, un serio ed efficace ruolo di coordinamento.

Ne è l'emblema il commissariamento della Calabria, censurato dalla Corte costituzionale con la clamorosa sentenza n. 168 del 2021. Il commissariamento statale durava ormai da undici anni, con risultati disastrosi. Dopo undici anni, i LEA non erano garantiti, il disavanzo restava pesante, alcune aziende sanitarie non approvavano i bilanci e altre erano sciolte per infiltrazioni mafiose. Nel frattempo, le addizionali regionali erano state portate al massimo. I calabresi da undici anni pagavano le imposte più alte d'Italia ma per curarsi erano costretti a penose migrazioni sanitarie.

La Corte interviene spiegando che il potere sostitutivo statale deve essere efficace e mettere in campo i migliori strumenti, mezzi e personale. Certo non può incancrenire una Regione per undici anni e, alla fine, produrre risultati peggiori del punto di partenza. A partire da quella sentenza è nato un processo diverso che ha

avuto sviluppi positivi al punto che la Calabria è stata oggi fatta uscire dal commissariamento.

Ma anche al livello regionale si possono riscontrare ulteriori mancanze.

L'esplosione del contenzioso ha condotto la Corte costituzionale a svolgere un'opera di chiarificazione e razionalizzazione della portata del nuovo Titolo V. Penso alle sentenze sulla cosiddetta chiamata in sussidiarietà, a partire dalla n. 303 del 2003, sulla legge obiettivo. Sentenza dopo sentenza, in una paziente opera di *actio finium regundorum* la Corte ha identificato la portata delle materie. Oggi sappiamo su quale terreno deve giocare la Regione e su quale deve giocare lo Stato.

Tuttavia, numerose sono ancora le leggi regionali approvate senza tenere conto di questi ormai ben definiti confini e così continuano ad arrivare alla Corte, e a cadere, leggi in tema di contratti pubblici, di indebiti blocchi allo sviluppo delle energie rinnovabili, di limitazioni discriminatorie ai servizi sociali.

Questo non vuol dire che nella vigenza del Titolo V non ci siano state leggi regionali innovative e importanti. Ce ne sono state molte. Ne cito solo alcune per limiti di tempo.

Penso alle leggi sul contenimento del consumo di suolo di Lombardia, Toscana, Veneto e Emilia-Romagna, importanti anche perché a livello statale non si è mai riusciti ad approvare una legge nazionale.

Penso al Friuli Venezia Giulia, che ha affrontato la recente carenza di medici e disposto misure straordinarie poi diventate modelli nazionali.

Penso alla Toscana, che ha introdotto il dibattito pubblico sulle grandi opere, istituto che poi è entrato nel codice dei contratti pubblici.

Penso alla legge della Calabria che ha permesso alla Corte di sollevare davanti a se stessa la questione sul blocco statale delle gare per le licenze di noleggio con conducente e quindi porre fine a una misura protezionistica.

Giungo quindi a una seconda conclusione e indico una nuova prospettiva, quella della sussidiarietà, che emerge dalla legislazione regionale prima citata e da

alcune recenti sentenze della Corte e che se sviluppata potrebbe rinnovare il volto del regionalismo italiano, dopo questa sua storia non certo facile.

Nella sentenza n. 168 del 2021 la Corte ha affermato che la maggiore autonomia del nuovo Titolo V «è stata riconosciuta nell'ambito di una prospettiva generativa, per cui […] gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all'assetto precedente, dei valori costituzionali».

E poi richiama il principio di sussidiarietà, che intende, parafrasando la nota definizione di ragione/verità di San Tommaso (*adeaquatio rei et intellectus*), come *adaequatio rei et iuris*: questa formula, se ci pensiamo bene, valorizza la versione verticale secondo una prospettiva di giustificazione che non è intaccata dai processi di accentramento prima citati, e in questa prospettiva l'innovazione regionale potrebbe davvero essere feconda.

Ma questo principio di sussidiarietà è stato valorizzato anche da molte altre sentenze nella sua versione orizzontale, da ultimo nella n. 192 del 2024, sull'autonomia differenziata: il regionalismo, vi si afferma, deve essere al servizio del bene comune della società, della tutela dei diritti delle persone e delle formazioni sociali.

È un punto davvero cruciale, se vogliamo che il nostro regionalismo abbia un volto generativo e il principio autonomista ritrovi oggi una nuova e piena dignità culturale.

Nel nostro Paese c'è un'immensa, ricchissima, straordinaria *società solidale*, fatta di più di quattro milioni e mezzo di volontari e di oltre trecentosessantamila enti non profit.

Le regioni sono vicine al territorio e hanno competenze marcate proprio sul sistema di welfare dove opera questa società solidale. Le regioni sono quindi il contesto istituzionale ideale per valorizzarla, costruendo ponti tra il sistema pubblico e i corpi intermedi. Si tratta, come ha di recente scritto Vittadini, di organizzare la collaborazione tra capacità sociale e capacità pubblica.

Diverse Regioni hanno approvato buone leggi *sull'amministrazione condivisa*, prevista dall'art. 55 del Codice del Terzo settore e basata sulla coprogrammazione e coprogettazione tra sistema pubblico e sistema sociale. La Corte costituzionale ha fortemente valorizzato questa amministrazione condivisa (sentenza n. 131 del 2020). Eppure, in Italia stenta ancora troppo a diffondersi! E così, per una ingiustificabile carenza culturale, dove in fondo riecheggia ancora l'*homo homini lupus*, dissipiamo un'enorme e insostituibile risorsa.

Le regioni potrebbero allora rimediare a questa arretratezza culturale e dare un volto nuovo alla Pubblica Amministrazione italiana, perché la sussidiarietà orizzontale, facendo leva sulla società solidale genera quel plusvalore per cui la persona è un volto concreto e non, come invece tante volte succede, solo una pratica burocratica. Non parlo a caso. Ci sono alcune realtà territoriali che non riescono a impegnare le risorse statali per le persone con disabilità gravi, come recenti indagini hanno evidenziato. Con una seria coprogettazione queste gravissime disfunzioni sarebbero superate. Nessun disabile grave direbbe – come invece mi è capitato di ascoltare –, di fronte a una fredda e inefficiente burocrazia: "io per loro non esistevo".

C'è anche un altro aspetto. La sentenza n. 72 del 2022 ha definito il volontariato come «una modalità fondamentale di partecipazione civica e di formazione del capitale sociale delle istituzioni democratiche». Quanto sarebbe oggi necessario valorizzare fino in fondo questa «palestra di democrazia concreta», come Lei l'ha splendidamente definita, Presidente Mattarella.

Come sarebbe necessario in questi tempi di singolarismo, fondati su una convivenza senza rapporto e su passioni tristi (la gelosia, pensiamo ai femminicidi, l'egoismo, l'odio, la paura) che chiudono i giovani nell'isolamento informatico e i grandi nella passività rancorosa. Le passioni tristi erodono le basi stesse di solidarietà su cui si fondano le democrazie. Creano un'infelicità, annoiata o arrabbiata o che chiede di essere ascoltata, che può degenerare in modo imprevedibile.

Il regionalismo italiano ha ancora grandi potenzialità, e può contribuire a valorizzare gli antidoti a queste derive (del resto, il pluralismo istituzionale è sempre stato legato alla vitalità di una democrazia) se si svilupperà valorizzando la sussidiarietà orizzontale e si darà spazio alla leale collaborazione.

Non è retorica. Si pensi, ad esempio, a come una sinergia bipartisan tra Stato e Regioni potrebbe rilanciare una sanità che fatica da troppo tempo, per varie ragioni, a ritrovare un pensiero forte e innovativo come quello che portò nel 1978 all'istituzione del SSN.

È questo il regionalismo generativo evocato dalla Corte costituzionale: un'autonomia non fine a sé stessa, ma che ritrovando la propria giustificazione culturale sperimenta, innova, e alla fine, insieme allo Stato, restituisce qualcosa a tutta la Repubblica.

Per questo è anche importante valorizzare tutti gli strumenti della leale collaborazione, anche quelli che pur previsti dall'ordinamento sono rimasti inattuati (penso alla conferenza per il coordinamento della finanza pubblica e alla cd. Bicameralina).

Allora, dopo una storia travagliata, forse proprio il venticinquesimo anniversario della riforma può essere il momento in cui ripartire. Venticinque anni non sono tanti, se paragonati ad esempio ai miei. La riforma è ancora giovane e il principio autonomistico può ancora mostrare tutta la sua potenzialità in vista del *bene comune*. È questo un termine antico che non deve diventare desueto, perché condensa la responsabilità dello Stato e degli enti territoriali in un momento di complessi e preoccupanti scenari internazionali.

Voglio finire con l'immagine di Neemia e di Babele della *Magnifica Humanitas* di Leone XIV. Neemia è il profeta che torna in una Gerusalemme in rovina e raduna sacerdoti, artigiani e popolo: tutti insieme cooperano. E la città passo dopo passo, mattone dopo mattone, viene ricostruita. L'altra immagine è Babele, il modello della volontà di potenza. Dio la punisce diversificando le lingue:

allora, nell'impossibilità del dialogo, diventa anche impossibile cooperare. E la torre, che doveva raggiungere il cielo, non verrà mai portata a termine.

Io penso che il regionalismo italiano, in questo difficile tornante della storia, possa ancora dare molto, se una visione di bene comune prevarrà su ogni tipo di recondita o anche piccola volontà di potenza.

La Terra che Ercole e Atlante si passano non è leggera: c'è il peso dei diritti delle persone, che hanno un volto, c'è il peso delle formazioni sociali, che sono una risorsa. Questa Terra va retta insieme da Stato e Regioni, cooperando, alla luce del *principio di sussidiarietà*, in funzione della vitalità della nostra democrazia.