



FOCUS TERRITORIO E ISTITUZIONI  
2 APRILE 2021

# Una Commissione parlamentare sulla riforma del Titolo V ?

di Beniamino Caravita

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



# Una Commissione parlamentare sulla riforma del Titolo V ?

**di Beniamino Caravita**

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

**Abstract [It]:** Il contributo, premessa una rapida analisi del sistema partitico e della posizione del governo rispetto ai due principali temi della sua agenda (emergenza sanitaria ed economica), inquadra l'assetto del rapporto tra territorio e istituzioni in Italia come questione politico-istituzionale centrale e irrisolta. In questa prospettiva, evidenzia quali elementi richiederebbero una "messa a punto": la dimensione territoriale e istituzionale delle Regioni; il Regionalismo speciale e differenziato; l'abolizione con legge ordinaria delle Province e l'istituzione di molte Città metropolitane; la mancata razionalizzazione dei Comuni e le difficoltà di un assetto per Roma Capitale. In conclusione, il contributo riflette su un'ipotesi di intervento unitario, complessivo e coerente su questi temi, a partire dall'istituzione di una Commissione parlamentare di indagine.

**Abstract [En]:** The essay, following a quick analysis of the party system and of the government's position with respect to the two main themes of its agenda (health and economic emergency), frames the structure of the relationship between territory and institutions in Italy as a central and unresolved political-institutional issue. In this perspective, it highlights which elements would require "fine-tuning": the territorial and institutional dimension of the Regions; the special and differentiated Regionalism; the abolition, by ordinary law, of "Province" and the institution of many Metropolitan Cities; the lack of rationalization of the Municipalities and the difficulties of an arrangement for "Roma Capitale". In conclusion, the contribution reflects on a hypothesis of unitary intervention, comprehensive and coherent on these issues, starting with the establishment of a parliamentary commission of inquiry.

**Parole chiave:** Titolo V, enti locali, Roma Capitale, riforme, Commissione parlamentare di inchiesta

**Keywords:** Title V, local authorities, Roma Capitale, reforms, parliamentary inquiry committee

Il Governo Draghi, come era facilmente prevedibile e come avevo sottolineato in un precedente editoriale di federalismi, ha scambussolato il quadro politico: i Cinque Stelle, nello scegliere di partecipare alla nuova esperienza, hanno subito importanti defezioni (la cui portata è ancora difficile da cogliere, in ragione della scarsa trasparenza dei processi politici di quel partito) e hanno scelto una nuova leadership, affidandosi a Giuseppe Conte, che probabilmente tragherà una parte importante delle sue truppe (e una parte non ancora chiara del suo elettorato) verso le sponde di un moderato europeismo ambientalista, ammantato – per qualche tempo ancora – di qualche punta di radicalismo moralista (ad esempio, in tema di giustizia e di opere pubbliche). Il Pd ha cambiato segretario e gruppo dirigente, affidandosi a Enrico Letta e ad una nuova squadra, che, senza smentire in via aprioristica le vecchie scelte, le porrà in discussione, cercando di ricollocare il partito in una dimensione più centrale nel sistema politico. La Lega si è palesemente ricollocata in una posizione diversa, cercando di costruire una diversa penetrazione nei settori produttivi del paese, entrando in maggiore competizione endo-governativa con Forza Italia e

accettando la competizione dall'esterno con Fratelli d'Italia; ci si potrebbe, certo, chiedere quanto è sincera questa nuova collocazione, ma ciò significa sottovalutare l'effetto che le scelte di posizionamento politico hanno sul vissuto di un partito: sarà difficile per la Lega tornare ad essere ciò che è stato nei primi due anni di questa legislatura, anche perché sconterebbe in modo drammatico le accuse di incoerenza che verrebbero lanciate da Fratelli d'Italia. Non minori sono le conseguenze sulla sinistra dello schieramento politico (non a caso, si è riaperto il dibattito sul rientro di Leu nel Pd) e sul centro, sottoposto a continue tensioni nei rapporti tra Azione, Italia Viva, +Europa, Verdi, con Forza Italia sempre combattuta tra la prospettiva centrista e quella del tradizionale schieramento di centro-destra.

Si tratta di scenari che il Governo Draghi, impegnato nella guerra della campagna di vaccinazione e della ripresa del Paese, ha giustamente lasciato alle dinamiche dei partiti, addirittura omettendo di pronunziarsi sul tema delle riforme, che potrà (forse) entrare nelle prospettive del governo solo una volta risolte le due emergenze sanitaria ed economica, che è stato chiamato a risolvere. Ma, come ha plasticamente dimostrato l'editoriale di Federica Fabrizzi a questo nuovo Focus di federalismi, c'è un'altra dinamica istituzionale che sta assumendo una dimensione ed un carattere emergenziale e che richiederà risposte adeguate.

La situazione è sotto gli occhi di tutti: a venti anni dalla riforma del Titolo V, l'assetto del rapporto tra territorio e istituzioni nel nostro Paese non è più sostenibile. Abbiamo Regioni modellate su due presupposti sbagliati: una dimensione territoriale inadeguata, passandosi dai centomila abitanti della Valle d'Aosta ai dieci milioni della Lombardia; una dimensione istituzionale, che si è rivelata fallace, essendosi illusoriamente basata su di una inutilmente gonfiata potestà legislativa, che la politica non è più riuscita a correggere, affidandosi ad interventi inevitabilmente rapsodici della Corte costituzionale. Abbiamo un obsoleto regionalismo speciale che richiede, a dir poco, un aggiornamento ed una messa a punto. Abbiamo fatto partire in modo sbagliato, con la responsabilità di tutte le forze politiche, il treno del regionalismo differenziato, che oggi pare assopito, ma prima o poi riemergerà con tutte le lacerazioni che si potrà portare dietro in un Paese che appare sempre quanto mai diviso. Abbiamo abolito, con legge ordinaria, le Province, ma non siamo riusciti a condurre in porto la riforma costituzionale relativa, né a costruire un modello alternativo di area intermedia effettivamente funzionante. Abbiamo fatto partire una faticosissima riorganizzazione territoriale degli assetti istituzionali di enti e soggetti (vedi ad esempio le Camere di commercio) che si è poi ritrovata disallineata con gli altri processi istituzionali. Abbiamo introdotto in Costituzione e poi lanciato con la legge Delrio il processo di istituzione delle (troppe!) città metropolitane, ma poi non siamo riusciti a dare linfa e sostegno a questa fondamentale novità istituzionale. Non abbiamo messo in campo nessun progetto sostenibile di riorganizzazione del tessuto dei (troppi) Comuni italiani, confidando in malfunzionanti e inevitabilmente deboli forme associative.



Non riusciamo ad uscire dalle pastoie teoriche, politiche, organizzative di una (ormai doverosa) attuazione dell'art. 114, comma 3, Cost., nella parte in cui prevede un ordinamento – con legge statale – di Roma Capitale.

Le questioni sono tutte tra loro drasticamente e inevitabilmente intrecciate e richiedono di essere affrontate in modo unitario, complessivo e coerente, facendo una operazione di verità politica, istituzionale, sociale, economica, basata su dati certi, trasparenti e disponibili. E ciò al fine di evitare gli errori (molti, troppi) che sono stati fatti in passato: come si fa a risolvere la questione delle Province e delle Città Metropolitane se non si ha in testa un modello di Regione? Come si fa a toccare il tema delle funzioni fondamentali degli enti territoriali cd. minori se non si sa cosa devono fare le Regioni, se cioè sono enti (inutilmente!) legislativi o se devono soprattutto partecipare ad un modello di federalismo di esecuzione? Come si fa a risolvere il tema di Roma Capitale, se non hanno idee chiare sull'assetto (anche territoriale) delle Regioni italiane e sul ruolo delle Città Metropolitane (basti vedere, a dimostrazione di ciò, le diverse proposte messe sul tappeto recentemente sull'ordinamento di Roma, che intersecano tutti i temi qui accennati)?

Il momento potrebbe essere quello buono: in una proficua divisione del lavoro, mentre il Governo di (quasi) tutti si occupa del piano di vaccinazione e delle proposte di rilancio del Paese, che hanno profili eminentemente amministrativi e organizzativi, pur nel rispetto delle indicazioni parlamentari, mentre i partiti si occupano (o si occuperanno, si spera!) della legge elettorale e delle necessarie proposte di riforma istituzionale, il Parlamento – attraverso una Commissione di indagine, ai sensi dell'art. 82 Cost., adeguatamente supportata da rappresentanti delle istituzioni territoriali e da esperti (non solo giuristi, ma anche economisti, geografi, urbanisti, statistici, esperti di organizzazione, in grado di raccogliere e mettere a sistema i dati) – potrebbe mettere in piedi una indagine conoscitiva, secondo un modello ben presente nella storia e nella prassi delle Commissioni parlamentari, sull'assetto territoriale del Paese, prodromica ad un intervento riformatore del rapporto tra territorio e istituzioni, che permetta di giungere – anche prima della conclusione di questa legislatura, che con grande probabilità giungerà alla sua conclusione naturale nel 2023 – ad un ormai improcrastinabile intervento riformatore del Titolo V della Costituzione.