

Le Regioni fra Costituzione, richieste di autonomia e processi europei

1 Lezione Master Sapienza 2023

Storia del Titolo V nell'ambito della Costituzione

Appare opportuno ripercorrere, seppur brevemente, le vicende storiche che portarono all' inserimento delle Regioni nella Costituzione repubblicana.

Prima dell'entrata in vigore della Costituzione, erano stati predisposti gli Statuti di quattro Regioni speciali (Valle d'Aosta, Sicilia , Trentino Alto – Adige e Sardegna) ; tale decisione influenzò notevolmente il Costituente.

Nella storia italiana la concessione di autonomia a singole Regioni rappresentava una novità assoluta ; non si era mai verificato un simile processo istituzionale né tantomeno si era sviluppato alcun tipo di federalismo economico.

Le vicende militari e politiche del biennio 1943-1945, oltre ad influenzare alcuni territori (es : Sicilia, Valle d'Aosta, Trentino Alto-Adige),“ incisero profondamente” sul modello del regionalismo italiano.

Molti partiti “propugnavano” la riforma regionale dello Stato; tuttavia nell’ambito dell’Assemblea Costituente si ebbero forti contrapposizioni di natura ideologica.

Nel 1943 in Sicilia si era discusso di regionalismo soprattutto per “bloccare” le spinte separatiste ad opera della criminalità organizzata.

Ad altre Regioni i Governi Badoglio e Bonomi riconobbero forme particolari di autonomia presentando caratteristiche specifiche di natura territoriale, linguistica ed economico-sociali.

Nel 1944 la Sicilia e la Sardegna furono dotate di organi provvisori, un Alto Commissario, nominato dal Presidente del Consiglio, che fu coadiuvato da una Consulta regionale rappresentativa delle presenze politiche, economiche, sindacali e culturali presenti nelle due Isole .

Nel medesimo 1944 il Governo Bonomi dichiarò che la riforma regionale rappresentava un tema del nuovo assetto dell’amministrazione pubblica e della futura Costituzione .

Prima del referendum istituzionale per la scelta fra la Monarchia e la Repubblica la Sicilia ebbe uno Statuto Speciale con il Decreto legislativo luogotenenziale n. 455 che attribuì all’Isola un ordinamento autonomo.

Era il 15 Maggio 1946. Lo Statuto della Sicilia successivamente fu

“integralmente” convertito nella legge costituzionale 26 Febbraio 1948, n. 2.

Nel 1945 e nel 1946 furono riconosciute particolari forme d'autonomia alla Valle d'Aosta ed alla Provincia Autonoma di Bolzano a tutela delle minoranze linguistiche presenti nei rispettivi territori.

Successivamente fu stipulato l'Accordo De Gasperi – Gruber (5 Settembre 1946) sull'Alto Adige “ riprendendo un impegno già manifestato con il Regio Decreto 8 Settembre 1921, n.1319, in relazione ai territori annessi al Regno dopo la prima guerra mondiale (Trentino Alto-Adige e Friuli Venezia Giulia)”.

Gli Statuti delle Regioni ad Autonomia differenziata furono adottati con leggi costituzionali: per la Sardegna con la legge costituzionale n.3 del 26 Febbraio 1948; per la Valle d'Aosta con la legge costituzionale n. 4 del 26 Febbraio 1948; per il Trentino – Alto Adige con la legge costituzionale n.5 del 26 Febbraio 1948.

Lo Statuto del Trentino- Alto Adige attualmente è risultante dal testo unificato delle leggi dello Statuto Speciale per il Trentino- Alto Adige emanato col D.P.R 31 Agosto 1972, n. 670 e successive modificazioni.

Con la legge costituzionale 31 Gennaio 1963, n.1, è stato infine adottato dalle Camere lo Statuto Speciale per la Regione Friuli – Venezia Giulia. Si può affermare che le Regioni speciali costituirono l’ “apripista” per il dibattito e le decisioni dell’Assemblea Costituente in tema di Regioni ordinarie.

Nell’ambito dell’Assemblea Costituente pregiudizialmente fu esclusa qualsiasi ipotesi di Stato federale; le forze politiche sostennero che il federalismo avrebbe compromesso l’Unità della Nazione.

Esclusa la soluzione federale, si scontrarono due diverse visioni sulle Regioni. Alcuni intendevano concedere alle istituende Regioni soltanto “ l’autonomia amministrativa” mentre altri volevano dotarle di potestà legislativa ed anche statutaria.

All’inizio dell’attività della Costituente fu istituito un Comitato di 10 deputati presieduto da Gaspere Ambrosini ; tale organismo avanzò una proposta considerata la base di discussione per il Comitato delle Autonomie dell’Assemblea Costituente.

Il progetto prevedeva che le Regioni potessero godere, anche tramite leggi costituzionali, di livelli diversi di autonomia; avrebbero potuto disporre di ampi poteri legislativi di carattere primario; sarebbero state dotate di

potestà concorrente nei limiti delle direttive dello Stato, a cui aggiungere la potestà attuativa da esercitarsi nelle materie e nei limiti espressamente previsti dalla Costituzione.

Le Regioni avrebbero avuto un ruolo di raccordo tra i Comuni e lo Stato centrale ed avrebbero ottenuto finanziamenti “ corretti a fini solidaristici da una camera di compensazione”.

La base della discussione nel Comitato delle Autonomie fu la proposta avanzata dal gruppo presieduto da Ambrosini .

La Seconda Sottocommissione approvò l' ordine del giorno Piccioni sulle linee generali della riforma regionale. In tale documento si ribadì che si intendeva costituire un nuovo ente territoriale: la Regione; quest'ultimo doveva rappresentare un ente autarchico, autonomo, con specifiche competenze legislative , espressione degli interessi locali su basi elettive ed infine dotato di autonomia finanziaria.

Sulle proposte del Comitato vi fu un ampio confronto (ben 29 sedute!) presso la Seconda Sottocommissione della Commissione dei 75.

Il nodo più complesso fu quello del potere legislativo da attribuire alle istituende Regioni ordinarie; la Seconda Sottocommissione ridusse

fortemente la competenza legislativa soprattutto di carattere esclusivo ed introdusse la potestà legislativa ripartita fra Stato e Regioni.

Nonostante tali significative correzioni, il progetto Ambrosini fu approvato con una maggioranza risicatissima nell'ambito della Sottocommissione.

L'Assemblea plenaria della Costituente iniziò il dibattito generale sul Titolo V il 27 Maggio 1947 e lo concluse un mese dopo in conseguenza dei forti contrasti emersi in quella sede.

Nell'ambito della plenaria furono respinti numerosi ordini del giorno che abrogavano l'intero Titolo V o rinviavano al futuro legislatore il tema dell'assetto autonomistico del Paese.

Tali scelte costituzionali apparivano peraltro opportune per non creare troppe diversità con le Regioni speciali cui erano stati concessi ampi poteri anche di ordine legislativo.

Importanti forze politiche come i comunisti ed i socialisti rimasero contrari a forme estese di autonomia legislativa alle Regioni mentre altri esponenti come Ruini espressero posizioni di mediazione.

Sulle funzioni da assegnare al nuovo ente Regione si svilupparono notevoli contrasti in sede di Assemblea Costituente. Una parte dell'Assemblea (in primo luogo il Partito Comunista ed il Partito Socialista di Unità

proletaria) considerava la Regione inadatta a risolvere i problemi italiani di quel tempo (es: la ricostruzione, la riforma agraria, la nazionalizzazione di alcuni complessi industriali etc) mentre la gran parte delle forze politiche presenti alla Costituente (es: la Democrazia Cristiana, il Partito d' Azione, il Partito Repubblicano etc) avevano idee opposte: le Regioni potevano costituire il miglior organismo per affrontare gli squilibri territoriali ed in particolare la questione meridionale (il meridione si caratterizzava per la debolezza delle istituzioni e delle classi dirigenti di derivazione borbonica e subiva gli effetti negativi delle politiche economiche dell'unificazione sul territorio meridionale); i fautori delle Regioni sostenevano che con la loro realizzazione si sarebbe potuto avviare il processo di democratizzazione del Paese opponendosi a qualsiasi forma di autoritarismo.

In sede di Assemblea Costituente risultarono “ sconfitte” le posizioni di coloro che erano convinti che le Regioni dovessero essere semplicemente ” mere entità amministrative di decentramento statale”

L'Assemblea plenaria dell'Assemblea Costituente, quando passò all'esame dell'articolato per realizzare un punto di mediazione sostituì la “vecchia” proposta sulla competenza legislativa; fu predisposto un nuovo articolato

con una ripartizione “ molto elastica” fra la competenza legislativa statale e regionale.

Nel testo della Costituzione (articolo 117), successivamente abrogato dalla riforma del 2001, si stabilì che le Regioni ordinarie potevano legiferare su determinate materie espressamente elencate nei limiti dei principi generali stabiliti dalle leggi nazionali.

Nel secondo comma del medesimo articolo 117 si prevedeva che per tutte le altre materie il legislatore nazionale potesse affidare alle Regioni la potestà di emanare norme attuative. Si convenne altresì che la potestà legislativa regionale dovesse attuarsi nel rispetto dell’interesse nazionale e delle altre Regioni.

Il testo approvato dalla Costituente risultò abbastanza generico anche per “placare” la forte reazione antiregionalista di alcune forze politiche (Es: comunisti, socialisti, liberali etc.).

Sostanzialmente si realizzò un modello di regionalismo generico che si potrebbe definire:

- a) Compromissorio perché da un lato si garantiva l’unitarietà e l’indivisibilità della Repubblica (articolo 5) e dall’altro lato si intendeva promuovere il principio autonomista;

- b) Composto perché da un lato vi era il riconoscimento di forme particolari di autonomia alle Regioni a Statuto Speciale (avendo come riferimento il modello spagnolo) e dall'altro si imponeva l'omogeneità alle Regioni Ordinarie sul modello del federalismo mitteleuropeo.
- c) In progress vista la necessità di un processo di attuazione delle stesse previsioni costituzionali. Conseguenzialmente l' "indebolimento" dell' istituto regionale riguardò soltanto le Regioni ordinarie mentre l' "affrettata" adozione dei quattro Statuti speciali, tramite leggi costituzionali adottate dall'Assemblea costituente nel Gennaio 1948, mantenne (es : in Sicilia) o addirittura introdusse (es: per le altre Regioni speciali) forme di autonomia decisamente superiori a quelle concesse alle Regioni ordinarie .

Le Resistenze alla realizzazione dello Stato regionale

Il regionalismo disciplinato dal Titolo V della seconda parte della Costituzione rappresentò comunque una grande innovazione e delineò un nuovo tipo di modello istituzionale.

Il Costituente, consapevole che il fattore “tempo” potesse allontanare dalle scelte originarie aveva previsto l’VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione che sanciva:

- a) Entro un anno dall’entrata in vigore della Costituzione (termine prorogato al 30 Ottobre 1949 e successivamente “spostato” al 31 Dicembre 1950) si sarebbero dovuto tenere le prime elezioni dei Consigli regionali;
- b) Lo Stato, avrebbe dovuto provvedere, entro tre anni dall’entrata della Costituzione, all’adeguamento delle sue leggi alle esigenze delle autonomie locali ed alle competenze attribuite alle Regioni,
- c) Entro cinque anni dall’entrata in vigore della Costituzione, si sarebbe potuto modificare, su impulso delle Regioni, l’elenco delle Regioni medesime previsto dall’articolo 131 della Costituzione.

Nonostante tali scadenze, fino al 1968 poche norme furono approvate per trasferire poteri alle Regioni per due ordini di motivi burocratici e politici:

- a) Burocratici: “ Le strutture ministeriali romane temevano, con il trasferimento delle funzioni, di perdere competenze e poteri. Inoltre dal punto di vista finanziario, si ritenne che le finanze statali non

avrebbero potuto sopportare uno sdoppiamento degli organi amministrativo- burocratici” .

b) Politici: La Democrazia Cristiana aveva vinto le elezioni politiche però al contempo perse la maggioranza elettorale soprattutto in determinate Regioni (Regioni Rosse). Conseguenzialmente la DC si oppose alla realizzazione delle Regioni Ordinarie mentre il Pci, per motivi opposti, ne diventò “fautore” .

Sostanzialmente si “ ribaltarono” le posizioni espresse nell’ambito della Costituente.

Peraltro la struttura innovativa del regionalismo fu contrastata dalla dura opposizione della nostra tradizione giuridica ed istituzionale che riteneva “ovvio” che non si potessero riconoscere alle Regioni funzioni legislative perché quest’ultime si sarebbero dovute assegnare al Parlamento, quale espressione della volontà generale dello Stato.

E’ bene ricordare che lo Stato unitario era sorto dall’unificazione di preesistenti Stati sovrani ed era forte la preoccupazione che riemergessero spinte separatiste. Appare comunque difficile, anche a livello di diritto

comparato, che uno Stato accentrato si trasformi in un ordinamento articolato con territori autonomi.

Solo nel 1968 fu approvata la legge n.168 che definiva il sistema elettorale dei Consigli Regionali delle Regioni a Statuto Ordinario: le elezioni si tennero il 7 Giugno 1970.

Quando le Regioni furono effettivamente istituite trovarono alcune condizioni completamente diverse rispetto alla situazione esistente nel 1948.

L'assetto legislativo ed amministrativo era profondamente cambiato; erano state create nuove politiche settoriali secondo modelli accentrati e nel 1970 le istituende Regioni dovettero confrontarsi con un “rinnovato” Stato sociale.

Il sistema politico italiano (es : partiti, sindacati e gruppi di pressione) si era strutturato secondo un modello nazionale. In particolare i partiti avevano organizzazioni nazionali con scarse articolazioni regionali e la selezione della classe politica regionale avveniva prescindendo dalla rilevanza territoriale.

Era intervenuta altresì l'adesione dell'Italia alle istituzioni europee; tutto ciò produsse una profonda alterazione del riparto delle competenze

legislative ed amministrative delineato dal vecchio Titolo V della Costituzione senza che le Regioni potessero intervenire nelle politiche comunitarie nei settori di loro interesse.

L' attuazione delle Regioni

Negli anni '70 finalmente le Regioni furono attuate; lungamente si discusse se le Regioni dovessero intendersi come enti di programmazione o di gestione.

Essendo gli Statuti Regionali approvati, ai sensi del “ vecchio” articolo 123 della Costituzione con legge della Repubblica, le Regioni Ordinarie si concentrarono sulla scelta della forma di Governo. La Costituzione lasciava ampi margini di scelta, però la maggioranza delle Regioni, seguendo le indicazioni del “ vecchio” articolo 122 della Costituzione e la previsione di un sistema elettorale proporzionale, scelsero una forma di Governo parlamentare a preminenza assembleare

Le Regioni ordinarie comunque continuavano a “ difettare” di funzioni non essendo state quest’ultime trasferite dallo Stato, nonostante la VIII disposizione finale e transitoria della Costituzione che non venne attuata.

Con la legge 281/ 1970 si stabilì che le Regioni ordinarie avrebbero potuto legiferare anche in assenza delle leggi cornice, pur rispettando i principi fondamentali della Costituzione.

Tuttavia il passaggio delle funzioni e del personale statale alle Regioni sarebbe dovuto avvenire tramite una delega (articolo 17 della legge 281 del 1970). Tale delega fu “ realizzata” nel Gennaio 1972 con l’emanazione dei Decreti Delegati. Le normative predisposte non produssero i risultati sperati perché lo Stato ,utilizzando il sistema del “ ritaglio delle materie” , pur trasferendo determinate competenze alle Regioni, conservava per sé alcune funzioni essenziali rendendo in pratica alle Regioni impossibile attuare le politiche pubbliche.

Fallito il primo tentativo di trasferire le funzioni alle Regioni lo Stato emanò il Decreto presidenziale n. 616/1977 con cui cercò di avviare la “seconda regionalizzazione” e soprattutto di procedere al più importante trasferimento organico di competenze amministrative per “ settori organici” dallo Stato alle Regioni Ordinarie.

La potestà legislativa delle Regioni tuttavia continuò a risultare“
fortemente compressa” perché insieme al principio autonomistico di cui
era ovviamente espressione l’istituto regionale, si esaltò il concetto di unità
sancito dall’articolo 5 della Costituzione che stabilisce che la Repubblica è
“ una ed indivisibile”.

E’ stato utilizzato il termine “ unità” per negare qualsiasi esigenza di
differenziazione.

Con il vecchio Titolo V della Costituzione ed anche con la legge 16
Maggio 1970 n. 281, articolo 17, (Provvedimenti finanziari per
l’attuazione delle Regioni a Statuto ordinario) si stabilì che allo Stato
sarebbero rimaste “ le funzioni di indirizzo e coordinamento connesse ad
esigenze di carattere unitario” nonché “ la competenza per settori organici
di materie”. Tale impostazione fu ribadita dalla Corte Costituzionale
soprattutto con le sentenze n.39/1971 e 138 – 142 del 24 Luglio 1972.

Sostanzialmente si sviluppò un’idea dominante di “ statualità” che
prevalse in qualsiasi modo anche in seguito ad una ricorrente applicazione
di alcuni articoli della Costituzione (esempio articoli 3 e 5).

Tuttavia, agevolata dalla crisi della finanza pubblica, alla fine degli anni
‘90, una spinta considerevole a realizzare una riforma dello Stato in senso

regionale, fu prodotta dai criteri di convergenza del Trattato di Maastricht.
Si discusse sia politicamente che in dottrina di utilizzare le autonomie territoriali come momento di trasformazione dello Stato, a cui si aggiunse un interesse crescente per l'idea federale.

Questo è il contesto politico-culturale in cui si realizzò la riforma del Titolo V mediante le leggi costituzionali n.1 del 1999 e n.3 del 2001.

Il nuovo Titolo V : novità e realizzazioni

Il nuovo Titolo V della parte II ° della Costituzione, modificato con la legge costituzionale 18 Ottobre 2001, n.3, ha presentato le seguenti novità:

- La Repubblica non si “ riparte” ma è costituita dagli enti indicati dall'articolo 114 cui è stato aggiunto il nuovo ente: Roma Capitale;
- Oltre alle Regioni speciali che conservano le loro competenze, le Regioni ordinarie possono richiedere “ ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”.(art.116- 3° comma);

- In materia di competenze legislative si inverte il criterio seguito nel vecchio Titolo V. La “ tassatività formale” delle materie è fissata per lo Stato mentre le Regioni rimangono titolari delle competenze legislative non espressamente attribuite allo Stato (articolo 117).
- Scompaiono formalmente dal testo del nuovo Titolo V i concetti di “ interesse nazionale” ed il “ parallelismo fra funzioni legislative ed amministrative regionali”.
- “ Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” (articolo 118 – 1° comma).
- Oltre alla sussidiarietà “ verticale”, è sancita la sussidiarietà “ orizzontale” che dovrebbe favorire “ l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà” (articolo 118 – comma 4).
- Con l’articolo 119 sono state completamente modificate le norme costituzionali in tema di autonomia finanziaria di entrata e di spesa

riguardanti le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni.

- Nel medesimo articolo 119 è prefigurato il federalismo fiscale successivamente “sviluppato” con la legge 42/2009.
- E’ delineato il principio di “ leale collaborazione” fra lo Stato, le Regioni e gli altri enti territoriali (articolo 120).

La Costituzione e gli Statuti regionali contenevano determinate potestà ed il Parlamento ed il Governo nazionale, facendo riferimento alle esigenze unitarie ed agli interessi nazionali, “avevano imposto” la legislazione statale su quella regionale.

Tale fenomeno era stato esteso anche alle Regioni speciali con interventi pesanti della Corte Costituzionale che tendeva ad equiparare le Regioni speciali alle Regioni ordinarie.

La riforma costituzionale del 2001 del titolo V ha profondamente innovato in materia di competenze e di organizzazione costituzionale.

Tuttavia esiste il fondato timore che siano state create “ scatole vuote” in base ad impostazioni formali prive di carattere sostanziale.

Tale vizio originale ha condotto allo “ svuotamento” della riforma del nuovo Titolo V anche perché l’amministrazione statale è stata sempre pronta a “ ritagliarsi” competenze a danno delle Regioni ed in difformità dallo stesso dettato costituzionale.

E’ stato ripetutamente invocato, anche dalla Corte Costituzionale, il “ principio unitario” da far valere soprattutto come applicazione della “ leale collaborazione” fissata dagli articoli 5 e 120 della Costituzione a tutela dell’unità giuridica ed economica del Paese.

Formalmente è stato abrogato il limite dell’ ”interesse nazionale” ma nella prassi è stato ripristinato.

Le Regioni fra tentativi di modifiche costituzionali, federalismo fiscale e richieste di autonomia

Alcune Regioni, concluso il referendum popolare sulla legge costituzionale Renzi- Boschi con una “ bocciatura clamorosa” del progetto (4 Dicembre 2016), cominciarono a richiedere l’applicazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione che prevede l’Autonomia differenziata per le Regioni ordinarie.

Addirittura la Lombardia ed il Veneto (senza alcun obbligo costituzionale) effettuarono i referendum (17 Ottobre 2017) fra le popolazioni delle rispettive Regioni per la conferma della loro volontà di richiedere l’Autonomia differenziata al Governo nazionale. Con maggioranze schiaccianti sia le popolazioni del Veneto che della Lombardia confermarono l’intenzione di attuare le previsioni dell’articolo 116, terzo comma della Costituzione.

I Governi regionali di Veneto e Lombardia conseguenzialmente elaborarono delle prime proposte per prevedere il trasferimento di competenze e funzioni dallo Stato alle Regioni interessate.

L'Emilia Romagna, senza alcun referendum popolare (peraltro assolutamente facoltativo), avanzò al Governo nazionale delle indicazioni per avviare il processo di Autonomia differenziata nella propria Regione.

I governatori delle tre Regioni richiedenti (Veneto, Lombardia, Emilia Romagna) stipularono dei pre – accordi con il Governo Gentiloni nel Febbraio 2018.

Nella successiva legislatura (XVIII) furono avanzate nuove richieste di trasferimento di competenze da parte delle tre Regioni capofila (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) ed altre Regioni avviarono istanze per la realizzazione dell'Autonomia differenziata

I pre-accordi del Febbraio 2018 risultarono superati e la maggior parte delle Regioni italiane sembrarono interessate a “ salire sul treno del regionalismo differenziato.”

Alla Lombardia, al Veneto ed all'Emilia Romagna si aggiunsero con richieste differenti altre Regioni.

Toscana, Piemonte, Marche ed Umbria attivarono il confronto con il Ministero per gli Affari Regionali mentre la Liguria, il Lazio espressero l'intenzione di seguire l'esempio delle altre Regioni ordinarie. In sostanza tutte le Regioni ordinarie, ad eccezione dell'Abruzzo, hanno avviato a partire dal 2017 iniziative per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; hanno deliberato di avviare i negoziati senza pervenire alla sottoscrizione di accordi con il Governo.

Non fu chiaro se le Regioni ordinarie , dopo il fallimento della riforma costituzionale Renzi- Boschi, intendessero in questo modo superare i limiti dei testi costituzionali del 1948 e del 2001 oppure volessero

contribuire attraverso l'autonomia differenziata ad una riscrittura delle competenze fra Stato e Regioni.

I processi legislativi per l'attuazione dell' Autonomia differenziata, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, saranno trattati nella prossima lezione.

Intendo invece soffermarmi sui presupposti teorici di queste richieste di Autonomia delle Regioni speciali ed ordinarie italiane.

Alcuni illustri costituzionalisti (ultimamente anche Antonello D'Atena) sostengono che le Regioni Speciali siano state realizzate non solo per esigenze storiche ma in qualche modo anche avendo a modello il sistema della seconda Repubblica spagnola e pertanto seguendo una “ logica derogatoria”.

Le Regioni ordinarie invece hanno seguito l'impostazione dei modelli federali mitteleuropei (soprattutto tedesco ed austriaco).

Ad esempio gli Statuti delle Regioni speciali sono stati approvati , come si è accennato in precedenza, mediante delle leggi costituzionali mentre le Regioni ordinarie hanno ottenuto un incremento di competenze con riforma del Titolo V del 2001 che addirittura ha previsto che “ ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato” sia riservata alla competenza legislativa della Regione (competenza residuale).

A giudizio di molti di questi costituzionalisti addirittura con l'articolo 116, terzo comma (autonomia differenziata con la relativa clausola di asimmetria), il costituente del 2001 anche per le Regioni ordinarie ha fatto riferimento al modello spagnolo.

Infatti ha previsto che le Regioni ordinarie possano essere dotate di “ forme e condizioni particolari di autonomia” alle seguenti condizioni :

- Le richieste debbono essere avanzate dalle Regioni;
- Hanno ad oggetto ambiti prelevabili da un elenco stabilito dalla Costituzione;
- Sono concesse dallo Stato dopo un'intesa con la Regione richiedente.

Lo stesso D'Atena ricorda che la riforma in senso regionalista, a suo giudizio, è stata “ostacolata” sia dalla Corte Costituzionale ma soprattutto dall'impostazione “ centralista” dei partiti politici che “ si fondano sull'indimostrata presunzione che gli interventi realizzati a livello centrale offrano – sul piano dell'efficacia - garanzie necessariamente maggiori di quelli effettuati a livello periferico”.

I sostenitori più decisi del regionalismo differenziato ritengono che l'istituto regionale sia caratterizzato da “ un radicamento” fra le popolazioni amministrate. I fautori dello sviluppo delle competenze e delle funzioni delle Regioni ordinarie indicano come esempi “ virtuosi” gli interventi regionali di carattere sociale durante la crisi economica del 2008 e nel corso della pandemia.

Altro elemento importante per il “ radicamento” delle Regioni sarebbe , a giudizio dei suoi sostenitori , l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni, anche denominati Governatori.

I Governatori, tramite l'elezione diretta, avrebbero acquistato autonomia anche dai partiti nazionali; pertanto spesso esprimerebbero indirizzi non sempre coincidenti con quelli delle

organizzazioni politiche nazionali anche quando le maggioranze politiche regionali coincidano con quelle nazionali.

I Presidenti di Regione “si sentirebbero di esprimere” le esigenze delle comunità sottostanti essendo stati eletti da quest’ultime, anche in contrapposizione ai Governi nazionali.

Per i sostenitori delle attuali forme dell’autonomia regionale altro elemento positivo sarebbe quello degli organismi di collegamento fra le Regioni ed in particolare il sistema delle Conferenze. Tramite tali organismi, pure non previsti dalla Costituzione, si sono potuti “affrontare” problemi complessi soprattutto in tema di competenze. Il radicamento dell’istituto regionale pare contraddetto dalle recenti elezioni regionali di molte Regioni in cui la partecipazione degli elettori spesso è stata inferiore al 50% degli aventi diritto.

Trattasi più in generale di un fenomeno “ di fuga dal voto” non soltanto italiano ma esistente in diversi Paesi però è sembrato particolarmente accentuato per le ultime competizioni elettorali regionali.

Alcune delle tesi in precedenza espresse dai maggiori fautori del regionalismo sarebbero in verità contestate dagli ultimi sviluppi della politica regionale.

Come spesso accadeva in precedenza, per superare i contrasti esistenti a livello territoriale, i segretari nazionali dei partiti hanno indicato i candidati a Governatori anche poco tempo prima delle date di svolgimento delle elezioni.

Tutto ciò comunque non ha inciso sui risultati elettorali, a conferma, a mio giudizio, che il voto (ricordando sempre il notevole dato degli astenuti) in Italia è “ ideologico” e pertanto risulta abbastanza

cristallizzato. Molti politologi e commentatori politici sostengono che vi sia in Italia una notevole “fluidità” elettorale mentre, secondo la mia opinione, i movimenti esistono all’interno di ciascun area politica o coalizione ma difficilmente si realizzano spostamenti politici-elettorali significativi fra raggruppamenti politici contrapposti.

A giudizio di studiosi come D’Atena l’Italia con la riforma del Titolo V del 2001 si è avviata , a similitudine della Germania, a configurarsi come uno stato federale. Ciò è avvenuto soprattutto per aver accolto nella Costituzione il principio di sussidiarietà per cui a livelli regionali e locali devono essere conservate tutte le competenze che siano in grado di esercitare mentre allo Stato è riservato il compito di intervenire “ sussidiariamente” quando i livelli più vicini non bastino. Questo costituisce il maggior fondamento “ teorico” anche dell’autonomia differenziata.

Tali impostazioni teoriche sono contestate da altri costituzionalisti e commentatori politici.

Illustri studiosi , come ad esempio Staiano, hanno espresso la convinzione che, dopo l’istituzione delle Regioni ordinarie, l’unica riforma effettivamente regionalista sia stata quella della legge delega n.382 del 1975 con i successivi decreti legislativi n. 616 – che procedette al trasferimento delle funzioni per settori organici di materie- n. 617 e 618 del 1977. L’insieme di queste normative nazionali tentarono di operare un effettivo regionalismo all’interno

del quadro costituzionale che certamente ,insieme all'autonomia, privilegia l'unità dello Stato.

Quest' organica riforma regionalista fu ben presto ridimensionata soprattutto dalla "micro legislazione di settore" espressamente voluta dai " potenti" apparati ministeriali e dalle Commissioni parlamentari cui i ministeri facevano riferimento.

Tuttavia la vera "rottura" del disegno regionalistico avvenne con la "grande torsione monocratica" dell'organizzazione fondamentale degli enti territoriali.

In particolare con :

- a) La legge 81 del 1993 con l'elezione diretta dei Sindaci;
- b) Con la legge costituzionale n.1 del 1999 che ha previsto con l'articolo 122 – 5° comma come " forma standard" per l'elezione dei Presidenti delle Regioni " il suffragio universale e diretto".
- c) Tutto ciò è conseguenza di una crisi senza precedenti del sistema politico italiano , della disarticolazione dei partiti politici e del "sorgere" di formazioni politiche con nuovi assetti e nuovi insediamenti sociali: questi fenomeni sono conseguenti all' "esplodere ed allo sviluppo di tangentopoli".
- d) Tutto ciò produsse l'affermazione dell'ideologia della concentrazione del potere come valore : si ritenne che quanto più il potere fosse monocratico tanto più la decisione sarebbe stata efficiente ed il circuito della responsabilità trasparente .
- e) Bisogna altresì evidenziare la pressione dei partiti politici (soprattutto di centro-sinistra) che, pur di respingere le istanze della Lega Nord ,sostanzialmente orientate alla secessione,

approvarono la riforma del Titolo V del 2001 che intendeva apparire “ federalista”, avendo come riferimento il modello americano.

- f) Per questi motivi si rovesciò il criterio delle competenze tra Stato e Regione del vecchio Titolo V , come si è accennato in precedenza, per cui il Titolo V revisionato determina le competenze dello Stato mentre tutte le altre materie sono state assegnate alle Regioni.

La riforma del Titolo V non è riuscita a “ configurare” una Repubblica federale perché è ben lontana dalla Costituzione americana.

Tutto ciò ha costretto la Corte Costituzionale ad una “ copiosa” giurisprudenza di riscrittura con interventi abbastanza frequenti.

In questo “quadro nebuloso” si inserisce il terzo comma dell’articolo 116 della Costituzione che prevede contenuti, forme e limiti dell’Autonomia differenziata.

Successivamente fu approvata la legge n.42 del 2009 denominata del federalismo fiscale. Il termine federalismo ancora una volta, a giudizio di Staiano, risulta improprio. Infatti fu abbandonato il modello del federalismo “competitivo” americano perché si intuì che con le diversità economiche e territoriali esistenti in Italia c’era il rischio che le Regioni ” più forti” incrementassero le differenze con Regioni “ più deboli”.

Si cercò con la legge 42/ 2009 di attuare il nuovo articolo 119 della Costituzione che prevede un modello “solidale” fra le Regioni mediante la compartecipazione ai grandi tributi erariali, la perequazione ed un ricorso ai tributi propri abbastanza ridotto.

Con la legge 42/ 2009 si è cercato di superare il criterio della “ spesa storica” che “ cristallizza i divari e premia gli enti meno virtuosi” finanziando servizi ed inefficienze; si è inteso privilegiare “ i costi standard ed i fabbisogni standard” che dovrebbero permettere di “ finanziare il costo del servizio depurato dalle inefficienze”.

Qualsiasi modifica dei criteri economici tuttavia ,ai sensi anche dei commi terzo e quinto dell’articolo 119 della Costituzione, non può non prevedere interventi di carattere perequativo in favore delle Regioni e delle aree più svantaggiate e con minore capacità fiscale per abitante.

E’ comunque opportuno ricordare che neanche con il nuovo Titolo V si è chiarita la distribuzione delle competenze fra lo Stato e le Regioni.

E’ stata necessaria un’intensissima giurisprudenza costituzionale per cercare di dirimere il vasto contenzioso in tema di competenze sviluppatosi negli anni fra Stato e Regioni.

La Corte Costituzionale ha peraltro auspicato ripetutamente che determinate materie siano “ ritrasferite” dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato mediante una specifica riforma costituzionale.

Trattati europei e modifiche costituzionali

La riforma del Titolo V, approvata con la legge costituzionale n.3 del 2001, ha cercato di affrontare a livello costituzionale le “prime” sfide degli anni ‘90 conseguenti gli sviluppi economici ed i cambiamenti istituzionali.

Era “ scoppiata” la crisi economica del 1992, generata da una crisi valutaria a livello europeo , ed i Governi Amato e Ciampi gestirono con una “legislazione di emergenza” la grave situazione finanziaria del Paese.

Nel frattempo era stato sottoscritto il Trattato di Maastricht - che entrò in vigore il 1° Novembre 1993- imponendo criteri di convergenza agli Stati membri e l’istituzione del sistema europeo delle Banche centrali.

Quando nella città olandese di Maastricht si firmò il famoso Trattato per realizzare l’Unione monetaria europea a decorrere dal 1999, si cercarono di individuare delle “ condizioni per realizzare un’area monetaria ottimale”.

Si fissarono i seguenti parametri per accedere alla moneta comune europea, denominata Euro, da parte di ciascun Paese:

- Deficit statale non superiore al 3% del Pil;

- Debito pubblico non superiore al 60% del Pil;
- Inflazione non superiore di 1,5 punti a quella accertata nei tre Paesi europei con tasso d'inflazione più basso;
- Tassi d'interesse a lungo termine non superiori di oltre due punti a quelli dei tre Paesi europei con tassi d'interesse più bassi.

Dei criteri indicati testè, alcuni non hanno mai trovato una rigida applicazione, come ad esempio quello del 60% del livello del debito pubblico, neanche da parte della “virtuosa” Germania.

Altri hanno perso rilievo con la creazione dell'Euro: i tassi di interesse e la parità di cambio li decide la Banca Centrale Europea a Francoforte e pertanto non sono fissati dalle Banche centrali nazionali. Tutto ciò provoca l'impossibilità per gli Stati nazionali di manovrare le “leve” della “creazione” della moneta e della “fissazione” dei tassi di interesse, essenziali per procedere alle correzioni di politica economica .

Come è facile constatare, le manovre di politica monetaria ormai sono decise in sede di Banca Centrale europea e non certamente a livello di Banche Centrali di ogni singolo Paese. E' una conferma

che ormai gli indirizzi di politica monetaria si adottano a Francoforte e non più a Roma, a Parigi, a Madrid, a Berlino etc.

Tutto il sistema dell'Euro è nato fra le diffidenze reciproche, soprattutto da parte dei tedeschi e di molti Governi dell'Europa continentale.

La Germania ha sempre avuto la preoccupazione che alcuni Paesi, soprattutto dell'area mediterranea (es: Grecia, Spagna, Italia, Portogallo etc), con i loro alti deficit di bilancio “ facessero pagare i loro debiti” ai Paesi con economie forti come quelli dell'Europa del Nord, che spesso presentano dei consistenti avanzi di bilancio. Questo tipo di diffidenze ha spesso bloccato la politica economica dell'Europa non essendoci un'assunzione comune dei rischi.

Per tali considerazioni i Paesi continentali dell'Europa avevano espresso ,fino alle recenti decisioni comunitarie, la loro contrarietà a qualsiasi strumento comune di intervento economico, come potrebbero essere considerati gli Eurobond .

Tutto ciò produsse la continua richiesta di misure di rigore da parte soprattutto dei Paesi più ricchi nel tentativo di far rientrare i Paesi in difficoltà dai loro deficit (es: la gran parte dei Paesi mediterranei).

Al di là di quanto fatto dalla BCE, come si è visto, in sede europea, ai Governi nazionali era rimasta soltanto la “dittatura” del 3%. Secondo le normative comunitarie, qualora un Paese membro avesse superato tale “soglia” nel rapporto deficit/Pil, sarebbe potuta scattare la procedura d’infrazione, lanciando segnali d’allarme ai mercati sulla tenuta economica di un Paese. Il Paese “incriminato” avrebbe evitato tale procedura soltanto se, in base a severe “terapie di austerità”, fosse rientrato nei ranghi” delle Nazioni virtuose (Es: la Grecia ed il Portogallo, con gravi conseguenze sociali e politiche, negli anni trascorsi hanno subito consistenti tagli alla spesa pubblica).

Tuttavia è opportuno ricordare che la crisi del coronavirus ha comportato per l’Unione Europea la sospensione dei criteri del Patto di stabilità per far fronte alle esigenze economiche dei Paesi C.E.E.
La sospensione del patto di stabilità è temporanea. Infatti successivamente sarà ridiscusso l’intero impianto delle misure di austerità.

E' in corso un dibattito fra coloro che vorrebbero ripristinare “ le antiche regole” del patto di stabilità fin dal 2024 (parte delle forze politiche tedesche e soprattutto i Paesi definiti “frugali” o continentali che dir si voglia) ed altri Paesi come ad esempio l'Italia, la Spagna, la Francia che intenderebbero rendere stabili gli interventi comunitari adottati in seguito al coronavirus ma in ogni caso ridiscutere profondamente le regole del patto di stabilità.

Nel frattempo la Banca Centrale Europea (B. C. E), presieduta dalla francese Cristine Lagarde proseguì il programma di acquisto dei titoli di Stato e privati che in precedenza aveva adottato la stessa B.C.E. sotto la Presidenza di Mario Draghi.(quantitative-easing)

Con tali interventi la Bce avrebbe voluto evitare il prolungamento degli effetti della crisi economica conseguenza del coronavirus ed ora della crisi ucraina: si è cercato di “allontanare” mediante le speculazioni finanziarie la recessione nei Paesi più colpiti ed in particolare nei confronti delle economie europee più indebitate (es: Italia) .

La Bce predispose uno specifico programma denominato Pepp per l'acquisto di titoli di Stato e di bond privati legati alla crisi economica post-covid.

La Bce, successivamente, però per contrastare gli effetti dell'incremento delle materie prime e conseguenzialmente dell'inflazione, ha progressivamente ridotto l'acquisto dei titoli di Stato ed anzi ha rimesso sul mercato con una certa prudenza i titoli in precedenza raccolti

Inoltre, conformemente a quanto fatto dalla Fed, cioè la Banca Centrale Americana) ha incrementato ripetutamente (il più recente ai primi di maggio) i tassi di interesse, tenendo conto del notevole incremento dell'inflazione nei diversi Paesi europei.

La Bce dall'Aprile 2022 in cui i tassi europei erano a 0 con incrementi successivi li ha elevati fino al 3,25 il 4 Maggio 2023; non si sa peraltro se quest'ultimo incremento sia il definitivo qualora non “ si abbassasse ” il tasso di inflazione.

E' bene ricordare che le politiche europee di austerità sono state "sospese" per lo sviluppo della pandemia da coronavirus.

L'Europa modificò integralmente l'impostazione economica fin allora seguita e realizzò diversi tipi di interventi per affrontare le emergenze economiche derivanti dalla "prolungata" pandemia.

L'Unione Europea elaborò alcuni strumenti per avviare la ripresa in Europa, antecedentemente allo "scoppio" della guerra in Ucraina

- Fondo Sure: per finanziare la Cassa integrazione e ridurre l'impatto del coronavirus sull'occupazione. Lo stanziamento complessivo iniziale fu di 100 miliardi di euro e fu ripartito fra i diversi Paesi in rapporto alla gravità delle conseguenze occupazionali (l'Italia ne richiese 20 miliardi!)
- Prestiti alle imprese da parte della Banca europea degli investimenti (Bei) aggirantesi sui 200 miliardi di euro che sarebbero dovuti servire a finanziare a tassi agevolati gli interventi per la ristrutturazione dei settori produttivi più colpiti dalla pandemia.

- Mes : erogazione di prestiti a tassi agevolati per interventi richiesti dai singoli Stati per fronteggiare l'emergenza sanitaria ed eventuali crisi finanziarie – bancarie. Lo stanziamento complessivo sarebbe di 240 miliardi di euro ed all'Italia spetterebbero 36-37 miliardi di euro.

Tale fondo però non è stato ancora approvato definitivamente dal Parlamento italiano perché, a giudizio dell'attuale Governo italiano, sarebbero previste “condizionalità pesanti” per la concessione dei prestiti. L'Italia teme che, “inconsapevolmente”, l'adesione al Mes possa comportare la creazione di troike di controllo sui conti pubblici dello Stato (simili a quelli che ha subito la Grecia!) con conseguenze molto gravi di carattere sociale e politico.

E' opportuno precisare che recentemente in sede europea è stata ancora una volta sollecitata l'Italia a esprimere l'adesione definitiva al Mes anche perché tale diniego “blocca” tutti gli altri Paesi

- La risposta più significativa ed innovativa a livello europeo alla crisi derivata dal Covid è stata comunque quella del Fondo per la ripresa (Next generation EU) o più conosciuto come Recovery Fund, approvato dai 27 Capi di Stato europei nel Luglio 2020.

Tale Fondo, in proporzione ai danni subiti dalla pandemia, potrebbe distribuire fra i diversi Paesi europei circa 750 miliardi di euro. La novità più significativa è la seguente: i fondi ,a livello comunitario, sono raccolti tramite l'emissione di titoli di debito comune europeo.

Gli interventi nei diversi Stati si realizzano tramite sussidi e prestiti, in rapporto alle scelte di ciascun Paese.

Il Recovery Fund è profondamente innovativo perché per la “ prima volta” a livello europeo si accetta il principio della “ mutualizzazione del debito” per cifre molto considerevoli

All'Italia dal Recovery Fund spetterebbe una quota superiore al 20% come Paese europeo, insieme alla Spagna, più colpito dalla pandemia. All'Italia dal Next Generation Eu (più

sinteticamente Recovery Fund) sono stati destinati 204,5 miliardi di Euro, cui si aggiungono i 30,6 miliardi del Fondo complementare nazionale interamente finanziati con il bilancio italiano.

Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza ed i rapporti con le Regioni saranno affrontati in una specifica prossima lezione.

Agli interventi europei per contrastare gli effetti della pandemia nei diversi Paesi dell'Europa si sono aggiunti da parte dell'Unione Europea dopo il Luglio 2020 due significativi impegni a livello comunitario:

- Centralizzazione degli indirizzi per quanto riguarda le campagne di vaccinazione che si sono sviluppate nei diversi Stati nel biennio 2021- 2022. L'organizzazione delle vaccinazioni, gli acquisti dei diversi vaccini e la distribuzione nei diversi territori sono state gestite dai singoli Stati membri secondo le specifiche necessità. Tuttavia le scelte complessive sono state operate a livello europeo sia politicamente tramite la Commissione europea ed altri organismi comunitari sia

dettando gli indirizzi tecnici sui diversi vaccini secondo le indicazioni dell'Ema

- Gli interventi di sostegno all'Ucraina sia a livello militare tramite la Nato che umanitario con l'accoglienza dei profughi dopo l'invasione dell'Unione Sovietica.

Le conseguenze economiche della guerra in Ucraina sono ancora tutte da definire. .

Si è dovuto ricorrere a questa lunga descrizione dell'attuale situazione a livello europeo perché le decisioni comunitarie adottate o da adottare incidono profondamente sia sugli Stati che sulle Regioni. E' cambiato completamente l'approccio della politica economica comunitaria che tanto ha modificato in questi ultimi anni anche gli interventi riguardanti le Regioni italiane.

Infatti l' entrata in vigore del Trattato di Maastricht e la conseguente introduzione dell'Euro hanno provocato una revisione della struttura degli Stati nazionali; ormai gli interessi nazionali sono tutelati in sede europea ed internazionale.

L'Amministrazione statale italiana si sarebbe dovuta riconvertire per competere a livello internazionale; agli enti sub-statali sarebbe rimasto il compito di fornire servizi ai cittadini in base alle necessità politiche del territorio.

La riforma del Titolo V della Costituzione avrebbe dovuto permettere alle Regioni più avanzate di godere di un'autonomia maggiore per essere più competitive ; alle Regioni più arretrate ,in particolare meridionali, le nuove norme costituzionali intendevano fornire strumenti per emergere a livello nazionale ed europeo.

Sostanzialmente si voleva rendere più ” economicamente appetibile” l'intero Paese ; la nuova moneta unica avrebbe impedito all'Italia di ricorrere alle continue svalutazioni con cui i Governi italiani cercavano di fronteggiare le sofferenze dei nostri conti pubblici.

Le conseguenze delle politiche europee per l'Italia: crisi finanziaria e coordinamento della finanza pubblica

L' Italia, avendo sottoscritto il Trattato di Maastricht, si impegnò a mantenere il bilancio in pareggio ed a ridurre il livello di indebitamento pubblico entro limiti che potessero garantire la moneta unica europea (Euro).

Tutto ciò ha inciso pesantemente anche sulla struttura istituzionale del Paese. La modifica del Titolo V avrebbe dovuto comportare un decentramento delle competenze anche in materia economica, dando un nuovo ruolo alle Regioni, ai Comuni ed alle Province.

Tale prospettiva era stata resa più evidente dalla legge sul federalismo fiscale (Legge 42/2009) e dai relativi Decreti attuativi che intendevano indicare la definizione delle fonti di finanziamento soprattutto per gli enti territoriali.

La crisi economica iniziata negli Stati Uniti nel 2008 , estesasi all'Europa nel 2011, ha costretto i Governi italiani a far approvare una serie di Decreti legge per la riduzione del deficit ed a varare alcune riforme

strutturali (esempio: riforma delle pensioni) nel tentativo di ridurre il deficit pubblico nazionale e favorire la crescita del Paese.

La situazione finanziaria ha posto “prepotentemente alla ribalta” il tema del coordinamento della finanza pubblica.

La Costituzione si occupa dell’ ” armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” nell’ambito della potestà legislativa concorrente prevista dall’articolo 117 – 3° comma.

Lo stesso 3° comma dell’articolo 117 stabilisce che: “ Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.

Nonostante queste “ apparenti chiare formulazioni costituzionali”, è rimasto un notevole grado di incertezza; non è stato facile identificare il “ confine” fra norme di principio spettanti allo Stato e norme di dettaglio di competenza regionale.

Tutto ciò si è verificato per molte materie rientranti nella potestà concorrente ; “ la questione più importante” è diventata la fissazione della competenza in materia “di coordinamento della finanza pubblica” che il legislatore nazionale ha avvocato a sé.

Lo Stato ha approntato interventi correttivi per far rispettare al Paese il Patto di stabilità e crescita sottoscritto in sede europea, modificando profondamente le competenze fra Stato e Regioni delineate dalla Costituzione.

La grave situazione debitoria del nostro Paese non ha consentito grossi margini di manovra nella gestione della finanza pubblica.

D'altronde lo Stato, nel tentativo di ripianare il deficit pubblico, aveva accettato:

- I parametri di Maastricht (cui si è accennato in precedenza);
- Il Patto di stabilità e crescita, introdotto nel 1997, con cui si è cercato di garantire la disciplina di bilancio degli Stati membri per evitare disavanzi eccessivi e per contribuire alla stabilità monetaria. Gli Stati membri avrebbero dovuto coordinare le loro politiche economiche a livello europeo.
- Nel Marzo 2012 il Fiscal compact, ratificato dalla legge n.114 del 23 Luglio 2012 ha previsto , fra l'altro il pareggio di bilancio e limiti “ invalicabili” al deficit di ciascuno Stato;

- Precedentemente, con la legge costituzionale 20 Aprile 2012, in Italia è stato introdotto il “ principio assoluto” del pareggio di bilancio inserendolo nell’articolo 81 della Costituzione. In base a tale normativa costituzionale sono stati modificati pure gli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione per adeguarli al principio dell’equilibrio fra entrate e spese, cosiddetto “ pareggio di bilancio” .
- La legge 24 Dicembre 2012,n.243, ha dato attuazione al principio del pareggio di bilancio, conformemente al 6° comma del novello articolo 81 della Costituzione ; è entrata in vigore il 1 Gennaio 2014. In base a tale normativa la “ ferrea regola” del pareggio di bilancio è stata estesa pure alle Regioni.

L’introduzione di questi vincoli internazionali ha “ rappresentato il fondamento” di molte finanziarie nazionali con notevoli riduzioni della spesa pubblica anche negli stanziamenti in favore delle Regioni e soprattutto ha prodotto normative “limitative” delle competenze legislative regionali.

Tutto ciò ha comportato un notevole “incremento del contenzioso regionale” presso la Corte Costituzionale.

D'altronde la crisi finanziaria del 2008 ha provocato un coordinamento finanziario dello Stato a “ maglie sempre più strette” , lasciando poco margine di manovra alla potestà legislativa regionale. Lo Stato ha approvato provvedimenti economici sempre “ più stringenti” nel tentativo di ridurre il deficit pubblico.

Tutte le normative in precedenza ricordate, sia costituzionali che adottate con leggi ordinarie, sono rimaste sostanzialmente inapplicate per l'“esplosione” della pandemia in Europa con la conseguente sospensione delle regole del Patto di stabilità europeo come si è detto in precedenza

Situazione attuale a livello comunitario e possibili conseguenze per l'Italia

Proposte di modifiche al Patto di Stabilità

La Commissione europea ha recentemente (26 Aprile 2023) avanzato delle proposte per modificare il Patto di Stabilità.

E' opportuno ricordare che il patto di Stabilità europeo è attualmente sospeso (dal marzo 2020) in conseguenza della crisi derivata dal Covid ma sarà ripristinato molto probabilmente a partire dal Gennaio 2024.

La Commissione nella bozza provvisoria presentata (26 Aprile 2023) ha premesso che non si intendono modificare le seguenti soglie di riferimento:

- 1) Rapporto deficit – Pil al 3%;
- 2) Rapporto debito pubblico- Pil non superiore al 60%
- 3) La situazione attuale delle previsioni del rapporto debito pubblico- pil nei quattro maggiori Paesi sono le seguenti :
 - a) Italia : 2023: 143,6% ; 2024 : 142,6%.
 - b) Spagna: 2023 : 112,5%; 2024: 112,1% ;
 - c) Francia : 2023: 110,8%; 2024: 110,2 %;
 - d) Germania: 2023: 63,6%; 2024: 65,4%

A differenza della versione precedente del patto di stabilità la Commissione propone che

- Gli Stati più indebitati negozino con la Commissione piani strutturali di bilancio nazionale (simili ai piani per il Pnrr) in cui i Governi definiscano i loro obiettivi di bilancio, le misure per affrontare gli squilibri macroeconomici, le riforme e gli investimenti prioritari per ridurre i rispettivi deficit;
- Tali piani nazionali dovranno avere una durata di almeno quattro anni che potranno essere estesi a sette anni se sostenuti da riforme ed investimenti precisi;
- Tali piani sarebbero successivamente valutati dalla Commissione europea ed approvati dal Consiglio europeo ;
- Secondo la proposta della Commissione ogni anno vi dovrebbe essere una riduzione del deficit di almeno lo 0,5% rispetto al Pil all'anno.
- Per l'Italia se venisse accettato un piano di riduzione del debito per sette anni significherebbe approvare annualmente Finanziarie che prevedano una riduzione delle spese di 6 - 8,5 miliardi di euro l'anno; se venisse accettato un piano quadriennale l' Italia annualmente dovrebbe predisporre

Finanziarie con una riduzione di stanziamenti di circa 14-15 miliardi!

Reazioni alle proposte della Commissione

- La Germania ed i Paesi cosiddetti “ frugali” hanno sostenuto che la riduzione del deficit annuale dell’0,5% per i Paesi più indebitati sia troppo poco e pertanto propongono una riduzione dell’1% annuale.
- L ‘ Italia, pur esprimendo una certa soddisfazione per le possibili nuove regole migliorative rispetto a quelle del “ vecchio patto di Stabilità” fa presente di aver richiesto di escludere dai conteggi dei deficit alcuni investimenti e soprattutto quelli del Pnrr. Tale richiesta non pare essere stata accettata dalla Commissione.

A quanto pare l’Italia, però, intenderebbe realizzare a livello Europeo un’unica trattativa in cui dovrebbero rientrare le modifiche al Patto di stabilità, la ratifica del Mes, le nuove normative europee in tema di emigrazione ed anche le

modifiche che l'attuale Governo italiano intenderebbe presentare al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Tale atteggiamento “attendista” dell'esecutivo italiano pare stia “irritando” fortemente gli altri Paesi europei ed in particolare i principali come Germania, Francia e Spagna.

In ogni caso è evidente che sono cambiate le condizioni economiche e politiche degli ultimi anni ; è assai probabile che molte delle “promesse elettorali” non potranno essere realizzate ed alcune delle richieste di ulteriori autonomie delle Regioni rimarranno “inevase”.

