

Il ruolo delle Regioni nella Costituzione: storia e sviluppi

1° Lezione Master Sapienza 2021

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 peculiarità 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 “integralmente” fu

successivamente 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 ; quest’ultimo , in qualità di relatore, così si esprimeva :

“... per le Regioni è escluso il modello federale mentre è stata accolta l’autonomia politica delle Regioni in quanto a quest’ultime è riconosciuto il diritto ad adottare una legislazione propria che non è riconosciuta ad alcun ente di carattere amministrativo. Tale potestà legislativa non può essere modificata da alcuna legge ordinaria dello Stato e può essere difesa con un’azione esperibile davanti alla Corte Costituzionale” (Commissione per la Costituzione. 2° sottocommissione - Relazione del deputato prof. Gaspare Ambrosini, pag., 9C).

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.

Il 13 Giugno 1947 fu respinto un ordine del giorno Bonomi , Bozzi, Togliatti ed altri che prevedeva l'esclusione del potere delle Regioni “ salvo che nei limiti dell'attuazione e dell'integrazione delle direttive e dei principi fissati dalle leggi della Repubblica”.

Ambrosini , nel difendere il lavoro svolto, sostenne che con le Regioni si intendeva superare “ il decentramento autarchico territoriale o istituzionale per realizzare un'autonomia estesa alla produzione delle norme giuridiche sia pure con limiti di sostanza e di forma” (La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, 3°, pag.2281).

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.

Lo stesso Ambrosini aggiungeva in tema di potestà legislativa da attribuire alle istituende Regioni ordinarie : “... ormai nelle poche ed importanti materie a competenza primaria sono previsti molti limiti e pertanto non si può più parlare di competenza esclusiva ...” ed infine notava “ la nuova potestà competenza legislativa detta concorrente debba essere denominata complementare della legislazione nazionale in

materia ...” (vedi La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente pag. 2283- 2284-2285).

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.).

Regionalisti convinti, come Luigi Sturzo, furono “perplessi” del testo del Titolo V esitato dalla Costituente soprattutto per la limitatezza delle materie attribuite alle Regioni come potestà legislativa esclusiva ; lo stesso Sturzo criticò altresì la generica ripartizione di competenze fra Stato e Regioni.

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 (Cerbone- Tesi Master Sapienza 2019-2020).

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” (Cerbone – Tesi Master Sapienza 2019-2020).

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.

Fu pertanto facile profeta Luigi Sturzo che nel 1949, pur difendendo le norme costituzionali appena approvate, criticava la debolezza delle disposizioni costituzionali del vecchio titolo V : ” l’istituzione della Regione è nata con tali deficienze e con tante restrizioni che ci vorrà della pena per caratterizzarla e renderla vitale” (Luigi Sturzo – La Regione nella Nazione (1949) – ora in Opera omnia , Prima serie, Volume 11°; Rubettino, 2007, pag. 16 e pag.19)

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”.

Si sostenne che se si presenta un’esigenza unitaria le istanze autonomistiche si dissolvono o sono destinate a convivere con altri valori prevalenti; per questi motivi l’avvento degli ordinamenti regionali fu pieno di incertezze e timidezze.

L’interpretazione della Costituzione è stata a senso unico soprattutto da parte della classe dirigente nazionale dei partiti politici e della burocrazia statale ; è risultata assorbente e prevalente la legge dello Stato anche se

con l'entrata in vigore della Costituzione si sarebbe dovuto assistere ad “una trasformazione dello Stato di diritto accentrato in Stato sociale delle autonomie”.

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

Si è sostenuto “ ... l'utilizzazione pressante del principio unitario ha costituito un limite all'autonomia ed ha contrassegnato i rapporti Stato-Regioni nel corso del secolo scorso. ... l'esame delle applicazioni del principio unitario, vigente il precedente Titolo V, consente di constatare come la concreta disciplina dei rapporti Stato – Regioni si sia svolta, almeno per buona parte, al di fuori del quadro costituzionale scritto”

(R. Bifulco – Articolo 5, Commentario alla Costituzione, Utet , 2006, pag. 143).

Qualcun altro ha aggiunto: “... il nostro è un Paese fra i più statalisti e centralisti del mondo occidentale: lo fu lo Stato liberale; lo fu, naturalmente, il fascismo che sopprimeva persino le autonomie locali accordate dallo Stato liberale; lo è stato la Repubblica nata dalle ceneri del fascismo”. (Ciuffoletti – Intervento- Il federalismo degli italiani- Laterza – 1997- pag.12).

La “ continuità giuridica” ha caratterizzato l’ordinamento dalla fase unitaria al fascismo e dal fascismo alla Repubblica .

Il “ pluralismo istituzionale” era stata una delle maggiori conquiste della Costituzione del 1948; si introdusse altresì il principio del decentramento istituzionale come elemento necessario ed insostituibile della struttura dello Stato.

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.

Tuttavia autorevoli studiosi, come Paladin, sostennero che “ ... la competenza del legislatore nazionale si sovrappone a quella delle diverse Regioni o ne condiziona variamente l’esercizio; ciò fa subito intendere che fra le fonti statali e regionali non possono mai stabilirsi rapporti di pari ordinazione neanche quando si tratti di materie spettanti alla legislazione esclusiva”.

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 revisione del Titolo V della Costituzione è stata necessaria, come ha sostenuto peraltro Paladin, essendosi realizzato il “ degrado dell’autonomia legislativa ; in molti casi le Regioni erano state private della capacità di creare un nuovo diritto essendo sottoposte incondizionatamente alla legislazione statale ordinaria”.

La Costituzione e gli Statuti regionali contenevano determinate potestà ed il Parlamento ed il Governo nazionale, facendo

referimento 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.

Approvata la riforma del Titolo V alcuni commentatori furono entusiasti ; qualcuno, come Cavalieri, sostenne che ” l’asse portante della riforma è rappresentato dall’accantonamento del vecchio principio della superiorità dello Stato sulle Regioni tanto che

appare perfettamente logica e coerente l'equiparazione fra la potestà legislativa statale e quella regionale" (P. Cavalieri, Diritto regionale, Cedam , Padova, 2009, pag.133).

In questo ventennio la realtà si è dimostrata ben diversa; è stata prevalente la preoccupazione che il nuovo Titolo V permettesse la proliferazione di leggi troppo" divergenti" fra le Regioni.

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.

Si è sostenuto addirittura che vi fosse un qualche contrasto fra gli articoli 5 e 114 nella nuova formulazione. Soltanto facendo prevalere l'interpretazione " unitaria" discendente dall'articolo 5, a giudizio di molti interpreti , si sarebbe potuto salvaguardare l'integrità del Paese conformemente a quanto avviene in ogni Stato federale nei rapporti tra Stato centrale e Stati federati (anche se in quei tipi di Stati sono previsti ben altri ruoli per le autonomie!).

Comunque la riforma del Titolo V ha lasciato irrisolti alcuni nodi fra cui:

- L’istituzione della “ Camera di rappresentanza” delle Regioni.
Il costituente inventò un’ipotesi originale: l’articolo 11 della legge costituzionale n.3 del 2001 che, comunque, non è stato ancora attuato, incontrando notevoli resistenze ;
- Non furono individuate soluzioni adeguate per una rivisitazione dell’articolo 119 della Costituzione in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali;
- Non è stato risolto il tema dell’amministrazione, soprattutto per quanto concerne i rapporti fra le amministrazioni statali e gli enti territoriali, in primo luogo regionali;
- “ Lo stesso riparto delle competenze legislative, evocato come il più forte segno del federalismo, risultava abbastanza inattendibile e privo della consapevolezza di che cosa fosse accaduto negli Stati federali in tema di legislazione”
(Mangiameli)

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.

Nel corso degli anni, frequentemente i rappresentanti tedeschi all'interno della Bce hanno criticato la politica dei bassi tassi di interesse, considerandola dannosa per i risparmiatori tedeschi.

Tutto il sistema dell'Euro è nato peraltro 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 nel tentativo di far rientrare i Paesi in difficoltà dai loro deficit (es: la gran parte dei Paesi mediterranei) , una “ridotta” ripresa economica in Europa e soprattutto una certa sfiducia dei cittadini nei confronti dei processi di integrazione europea .

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: con gravi conseguenze sociali e politiche negli anni trascorsi la Grecia ed il Portogallo 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 con l'accordo che successivamente sarà ridiscusso l'intero impianto delle misure di austerità.

E' proprio di questi giorni l'avvio del dibattito fra coloro che vorrebbero ripristinare il patto di stabilità dal 2023 (parte delle forze politiche tedesche e soprattutto i Paesi definiti "frugali" o continentali che dir si voglia) e coloro come ad esempio l'Italia, la Spagna, la Francia che intenderebbero rendere stabili gli interventi comunitari ed in ogni caso ridiscutere profondamente le regole del patto di stabilità.

Sarà probabilmente questo il "centro" del dibattito politico europeo dei prossimi anni. (in tal senso Paolo Valentino – Corriere della Sera 4 Giugno 2021).

Nel frattempo la Banca Centrale Europea (B. C. E), presieduta dalla francese Christine Lagarde, dopo un'iniziale incertezza, ha proseguito 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 vorrebbe evitare che si prolunghino gli effetti della crisi economica conseguenza del coronavirus ed in particolare la recessione nei Paesi più colpiti dalla pandemia. Si vogliono allontanare altresì speculazioni finanziarie soprattutto nei confronti delle economie europee più indebitate (es: Italia) .

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

La Banca centrale europea ha previsto tale “massiccio” intervento nonostante la sentenza della Corte Costituzionale tedesca che, indirettamente, contestava gli interventi della Bce a sostegno dell'economia europea; a giudizio dei giudici tedeschi tale tipo di misure non rientrerebbero fra i fini istituzionali dell'Istituto di Francoforte. La stessa Bce ha ribadito di essere soggetta solo alla giurisdizione della Corte di Giustizia europea e non certamente a quella delle singole Nazioni.

La Bce ha predisposto il Pepp perché aveva previsto che:

- la domanda sarebbe rimasta debole anche dopo la fine delle restrizioni della pandemia;
- gli effetti negativi del Covid sull'occupazione europea sarebbero stati considerevoli e duraturi;
- una recessione molto vasta su scala europea si sarebbe potuta prolungare.

La Bce sta intervenendo con “prontezza” per ridurre le conseguenze negative della pandemia in attesa della realizzazione delle scelte adottate dalla Comunità Europea con gli interventi più generali che non sono soltanto di carattere finanziario.

Tali restrizioni sono state ” sospese” con lo sviluppo del coronavirus.

L'Europa intenderebbe modificare integralmente l'impostazione economica fin qui seguita ed ha previsto diversi tipi di interventi per affrontare le emergenze economiche derivanti dalla “ prolungata” pandemia.

L'Unione Europea ha elaborato i seguenti strumenti per avviare la ripresa:

- Fondo Sure: per finanziare la Cassa integrazione e ridurre l'impatto del coronavirus sull'occupazione. Lo stanziamento complessivo iniziale sarebbe di 100 miliardi di euro e si dovrebbe ripartire fra i diversi Paesi in rapporto alla gravità delle conseguenze occupazionali. L'Italia ha richiesto 20 miliardi ed ha recentemente proposto che gli interventi del Piano Sure siano prolungati al di là della scadenza prevista.
- Prestiti alle imprese da parte della Banca europea degli investimenti (Bei) aggirantesi sui 200 miliardi di euro che dovrebbero 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. Lo stanziamento complessivo sarebbe di 240 miliardi di euro ed all'Italia spetterebbero 36-37 miliardi di euro.

Tale fondo però non è stato attivato ancora da nessun Paese europeo perché sarebbero previste “condizionalità pesanti” per la concessione dei prestiti. Alcuni Paesi, soprattutto quelli più indebitati, temono che, “inconsapevolmente”, l’adesione al Mes potrebbe comportare la creazione di troike di controllo sui conti pubblici di ciascuno Stato (simili a quelli che ha subito la Grecia) con conseguenze molto gravi di carattere sociale e politico.

- La proposta più significativa ed innovativa a livello europeo è 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, dovrebbe distribuire fra i diversi Paesi europei circa 750 miliardi di euro. La novità più significativa è la seguente: le somme da distribuire ,a livello comunitario, sarebbero raccolte tramite l’emissione di titoli di debito comune europeo.

Gli interventi nei diversi Stati si realizzerebbero tramite sussidi e prestiti.

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

Su sollecitazione dei Paesi più colpiti - fra cui l'Italia, la Spagna e la Francia - la proposta iniziale fu avanzata dalla Germania e dalla Francia per permettere interventi di sostegno negli Stati in cui maggiormente si è sviluppata la pandemia.

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.

L'Italia ha presentato, come previsto, il 30 Aprile 2021, alla Commissione Europea il Piano nazionale di ripresa e resilienza

(più sinteticamente Pnrr); con il Pnrr il Governo Draghi indica come intende utilizzare i fondi europei secondo le missioni e le riforme indicate dalla Commissione Europea.

In base alle indicazioni comunitarie devono essere realizzate le seguenti sei missioni:

- Digitalizzazione;
- Rivoluzione verde;
- Infrastrutture;
- Istruzione;
- Inclusione;
- Salute.

Per permettere l'effettuazione di queste sei missioni l'Italia ha presentato ben 162 progetti (di cui 107 sotto il miliardo di Euro) che dovranno essere realizzati entro il 31 Agosto 2026.

Il Governo Draghi nel Pnrr ha indicato il cronoprogramma per ciascuna delle missioni: tali cronoprogrammi indicano le tappe di realizzazione quadrimestre per quadrimestre fino al 2026.

La Commissione Europea trasferirà i fondi all'Italia se saranno rispettate le tappe dei cronoprogrammi per ciascuna missione.

Unitamente ai precedenti impegni la Commissione Europea ha richiesto all'Italia la realizzazione di alcune importanti riforme che in qualche modo dovranno precedere ed accompagnare gli interventi del Recovery Plan secondo tempistiche ben precise.

Le riforme sollecitate dall'Europa all'Italia che il Governo Draghi si è impegnato a realizzare riguardano:

- Riforma della pubblica amministrazione;
- Riforma della giustizia penale e civile;
- Riforma del fisco;
- Semplificazione delle procedure ed in particolare della legge sugli appalti;
- Riforma della concorrenza e liberalizzazioni.

Il Governo Draghi, nel Piano nazionale di ripresa e resilienza presentato alla Comunità, ricorda che fra il 1999 ed il 2019, il prodotto interno lordo in Italia è cresciuto in totale del 7,9% mentre nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna

l'aumento del prodotto interno è stato rispettivamente del 30,2%, del 32,4%, e del 43,6%.

Nello stesso Piano nazionale per la ripresa e la resilienza si sostiene che, negli ultimi vent'anni (1999-2019), il Pil per ore lavorate in Italia si è incrementato del 4,2% mentre in Francia e Germania si è sviluppato del 21%.

Il Governo Draghi lascia intendere che per l'Italia le riforme indicate potrebbero rappresentare l'ultima occasione per correggere “ mali” che hanno origine ben prima della pandemia.

Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, insieme a quelli di altri Paesi europei più diligenti, dovrebbe essere esaminato dal collegio della Commissione europea proprio oggi 16 Giugno 2021 “ con buone probabilità” di essere approvato.

Infatti il Pnrr presentato dall'Italia è già stato valutato positivamente dalla Task Force europea che si occupa del preventivo esame dei Piani nazionali dei diversi Paesi europei. L'Italia, insieme ad altri 6 Paesi membri, avendo presentato in tempo il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, potrebbe

ottenere presto l'assenso della Commissione Europea; conseguenzialmente entro la fine di Luglio 2021 l'Italia otterrebbe l'anticipo dei finanziamenti per l'anno in corso aggirantesi sui 25 miliardi di Euro da spendere entro il 31 Dicembre 2021.

Per permettere l'anticipazione delle somme per il 2021 il Governo Draghi ha approvato recentemente i seguenti Decreti Legge:

- Decreto legge sulle semplificazioni e sulla Governance;
- Decreto legge sulla Cabina di Regia
- Decreto legge sul reclutamento del personale da destinare all'attuazione del Recovery Fund (PNRR)

La gestione del Piano nazionale di ripresa e resilienza si svilupperà in Italia con queste modalità:

- Il Ministero dell'Economia avrà il compito di monitorare i tempi di attuazione degli investimenti; in tal senso è prevista l'assunzione di 300 dipendenti-esperti a tempo indeterminato;

- La guida politica sarà della Presidenza del Consiglio: si avvarrà in rapporto alle singole misure a rotazione dei Ministri competenti e delle Regioni interessate;
- La Presidenza del Consiglio sarà dotata anche di una Segreteria tecnica- politica che sorveglierà sull'attuazione dei programmi da parte delle amministrazioni e degli enti territoriali ; sarà dotata di poteri sostitutivi, procedendo eventualmente alla nomina dei commissari nei confronti delle amministrazioni inadempienti;
- Infine le Regioni e gli enti locali saranno i responsabili dei progetti di loro competenza.

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 è impegnata a mantenere il bilancio in pareggio ed a ridurre il livello di indebitamento pubblico entro limiti che possano 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, ha 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.

La riforma del Titolo V : che cosa ne rimane?

E’ stato molto intenso il dibattito fra i costituzionalisti sulla Carta costituzionale e ci si è interrogati se quest’ultima possa “ resistere” in presenza delle “ mutate” differenti maggioranze.

Ci si è chiesto se la riforma del 2001 del Titolo V abbia veramente realizzato una pari ordinazione degli ordinamenti della Repubblica, così come previsto dal rinnovato articolo 114 della Costituzione, oppure sia venuta fuori una riforma costituzionale “ confusa, incerta e contraddittoria” che permette qualsiasi tipo di scelta legislativa.

A giudizio di qualcuno ci si è allontanati dal clima costituente, anche per quanto concerne l’attuazione dell’articolo 5 della Costituzione, lasciando “campo libero” al legislatore ordinario per le decisioni dettate dalle contingenze politiche.

Qualche costituzionalista, come Ruggeri,(in www.federalismi.it. 2006) ha parlato di “ decostituzionalizzazione della Costituzione o – il che è praticamente lo stesso – della sua politicizzazione, del passaggio insomma da una Costituzione “ giuridica” ad una “politica”.

La “ politicizzazione” della Costituzione avrebbe autorizzato una serie di scelte legislative contraddittorie con le previsioni costituzionali del nuovo Titolo V.

E’ indubbio che lo spirito costituzionale che ispirò i padri costituenti non esiste più, non rendendo riproponibile la tradizionale “ politica costituzionale”.

In questo quadro confuso la riforma del Titolo V, approvata frettolosamente nel 2001 alla fine della legislatura e confermata da un referendum costituzionale di dubbia utilità, ha aumentato le contraddizioni soprattutto per quanto concerne i rapporti fra lo Stato e le Regioni.

Qualche commentatore (Chiappetti A.- Il rebus del “ federalismo all’italiana”- Torino 2004) ha parlato di “ federalismo all’italiana” : uno Stato in cui non si uniscono Stati - ordinamenti sovrani o membri della federazione, ma numerose autonomie che, indipendentemente dalle dimensioni, rivendicherebbero fette di sovranità prima inesistenti.

Qualcun altro costituzionalista (De Martin- L’attuazione del Titolo V : Assetto delle autonomie e controlli. – Amministrazione in cammino- 2006) ha sostenuto che il Titolo V modificato rappresenta una nuova statualità, legata alla Repubblica delle autonomie, in cui si pone un forte accento sul ruolo e sui poteri delle autonomie di diverso livello: una “ via italiana al federalismo” ben diverso dal tipico Stato federale!

L’esempio più classico in tal senso è rappresentato dal riformulato articolo 114 della Costituzione.

Con l’articolo 114,1° comma, si è adottata una formulazione “ quasi livellatrice” fra Stato, Regioni, Comuni etc ma è rimasta soltanto una

previsione teorica . Lo Stato appare quasi una componente della Repubblica ed addirittura sarebbe fissata una graduatoria fra i cinque livelli di governo in cui le fonti statali sarebbero subordinate a quelle dell'autonomia.

Tale stato di parità però non è stato confermato neppure dal 2° comma dello stesso articolo 114 tanto che lo Stato rimane con una certa supremazia rispetto agli altri soggetti istituzionali. Si potrebbe sostenere che l'articolo 114 ha una forza meramente “dichiarativa” perché la preminenza dello Stato sugli altri soggetti sarebbe evidente.

Nonostante la riforma del Titolo V sembri “puntare” sulle autonomie - in particolare con l'articolo 114 – 1° comma, con l'articolo 117 in materia di potestà legislativa e con l'abolizione del controllo preventivo sulle leggi regionali - non si può affermare che la legislazione nazionale rimanga emarginata ; anzi si potrebbe sostenere che, nonostante la riforma costituzionale del 2001, non è mutato il quadro precedente in tema di rapporti fra legge nazionale e regionale.

Quest'interpretazione prevalente della legislazione nazionale, come si è accennato in precedenza, è stata ribadita dalla Corte Costituzionale con

numerose sentenze anche se in quest'ultimi anni la Suprema Corte ha fatto
ripetutamente riferimento alla “leale collaborazione” fra Stato e Regioni .