

La Costituzione e le Regioni

3° Lezione Master Sapienza 2020

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 .

La crisi del coronavirus ha comportato per l'Unione Europea la sospensione dei criteri del Patto di stabilità (seppure temporaneamente anche se successivamente saranno ridiscussi) per far fronte alle esigenze economiche dei Paesi C.E.E.

La Banca Centrale Europea (B. C. E), presieduta dalla francese Cristine Lagarde, dopo un'iniziale incertezza, ha ripreso 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 intende 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) . Pare che la Bce, dall' inizio del programma anti-coronavirus, abbia acquistato dal mercato circa 40 miliardi di titoli di Stato italiani per evitare qualsiasi "turbolenza finanziaria" sullo spread italiano che indica il rapporto fra titoli italiani e bund tedeschi; si tratta di un

fattore che incide quando lo Stato italiano paga gli interessi sul debito pubblico

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. Si è ribadito che la Bce è soggetta solo alla giurisdizione della Corte di Giustizia europea e non certamente a quella delle singole Nazioni.

La Bce ha predisposto il Pepp perché prevede che nei Paesi dell'Eurozona per il 2020 si realizzerà un calo del Pil, conseguente alla pandemia, con “una forbice” aggirantesi fra il 5 ed il 12%!

Pertanto la Bce teme che:

- la domanda resterebbe debole anche dopo la fine delle restrizioni della pandemia.;

- gli effetti negativi sull'occupazione europea siano considerevoli e duraturi;

- si possa prolungare una recessione molto vasta.

La Bce, pertanto nell'incertezza delle conseguenze economiche della pandemia, sta intervenendo con “prontezza” per ridurre le conseguenze negative in attesa delle scelte che effettuerà la Comunità Europea con gli interventi più generali non soltanto di natura finanziaria.

La Bce in base al programma Pepp, ha già adottato i seguenti interventi:

1. Primo acquisto di 750 miliardi di euro di titoli di Stato e di bund privati in data 18 Marzo 2020.
2. Recentemente, in data 4 Giugno, ha previsto di immettere sul mercato altri 600-650 miliardi per un secondo acquisto di titoli di Stato e di bund privati.
3. Ha dichiarato che fino al Giugno 2021 continuerà l'acquisto dei titoli pubblici e dei bond privati.

4. Reinvestirà i titoli di debito pubblico prelevati dal mercato per tutto l'anno 2022 in modo da accompagnare l'Europa fuori dalla recessione.
5. La Bce acquista attualmente titoli al ritmo di 6 miliardi al giorno e non esclude un nuovo pacchetto di acquisizioni entro l'inverno (dipenderà dalla rapidità della ripresa, da un'eventuale seconda ondata di contagi e dall'evoluzione della crisi americana).
6. Gli acquisti dei titoli di Stato avverranno in deroga al principio per cui ogni Paese non dovrebbe essere aiutato in misura superiore alla quota di capitale versato per la costituzione della Bce. Quest'ultima condizione è molto importante per l'Italia perché permette alla Bce di prelevare dal mercato titoli di Stato italiani in quantitativi superiori a quelli che spetterebbero al nostro Paese.

Come è facile constatare, le manovre di politica monetaria 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.

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 talvolta bloccato la politica economica dell'Europa non essendoci un'assunzione comune dei rischi.

Per tali considerazioni i Paesi continentali dell'Europa hanno espresso fin ad ora la loro contrarietà a qualsiasi strumento comune di intervento economico, come l'Eurobond .

Tutto ciò aveva generato la continua richiesta di misure di rigore nel tentativo di far rientrare i Paesi in difficoltà dai loro deficit (es: Grecia ed Italia) , 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: come è avvenuto per la Grecia ed il Portogallo etc)

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

L’Europa intenderebbe modificare integralmente l’impostazione economica fin qui seguita e sta prospettando diversi tipi di interventi per affrontare le emergenze economiche derivanti dalla pandemia.

L’Unione Europea avrebbe 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 sarebbe di 100 miliardi di euro e si distribuirebbe fra i diversi Paesi in rapporto alla gravità delle conseguenze occupazionali. L'Italia avrebbe già intenzione di richiedere 20 miliardi.
- 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 molto agevolati (si prospettano inferiori all'1%) per interventi richiesti dai singoli Stati in modo da fronteggiare l'emergenza sanitaria.
Tra questi si potrebbero prospettare fondi per le strutture sanitarie territoriali assolutamente necessarie per affrontare anche eventuali altre emergenze sanitarie. Lo stanziamento complessivo sarebbe di 240 miliardi di euro ed all'Italia spetterebbero 36-37 miliardi di euro. Sulla possibilità di

accedere a tale fondo sono state avanzate alcune perplessità derivanti dalle finalità istitutive del Mes e dalla sua precedente utilizzazione. Nonostante a livello comunitario assicurino che non esisterebbe alcuna condizionalità nel ricorso agli stanziamenti del suddetto fondo, la decisione finale per l'Italia sarà adottata dal Parlamento.

Gli interventi cui si è accennato in precedenza sarebbero già stati decisi a livello comunitario e “mobiliterebbero” 540 miliardi di Euro da distribuire fra i diversi Paesi europei.

- 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.

Con tale fondo nell'attuale proposta della Commissione Europea sarebbero distribuiti fra i diversi Paesi europei, in proporzione ai danni subiti dalla pandemia, 750 miliardi di euro. Tali somme si raccoglierebbero a livello comunitario tramite l'emissione di titoli di debito comune europeo e sarebbero distribuiti fra i diversi Stati in forma di sussidi e di prestiti.

Il Recovery Fund sarebbe profondamente innovativo perché per la “ prima volta” a livello europeo si accetterebbe il principio della “ mutualizzazione del debito” per cifre così 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 interventi negli Stati su cui maggiormente si è sviluppata la pandemia prevedendo un investimento di 500 miliardi di euro.

La Presidente della Commissione, Van der Leyen, ha proposto nell'audizione al Parlamento europeo un fondo con una dotazione di 750 miliardi così ripartiti:

- 500 miliardi sarebbero assegnati ai Governi sotto forma di sussidi a fondo perduto;
- 250 miliardi si distribuirebbero tramite prestiti a lunga scadenza.
- All'Italia dal Recovery Fund spetterebbe una quota superiore al 20% come Paese europeo, insieme alla Spagna, più colpito dalla pandemia. In base alla proposta della Commissione

all'Italia sarebbero assegnati 172 miliardi, di cui 82 sotto forma di sussidi e 91 tramite prestiti.

- La Commissione europea emetterebbe bond per 750 miliardi.

Trattasi della prima occasione che si prevedono forme di debito a livello europeo di questa dimensione. Per quanto concerne i 250 miliardi complessivi dei prestiti dovrebbero essere rimborsati dai Governi dei diversi Paesi con mutui a lunga scadenza a tassi estremamente bassi. Per quanto riguarda i 500 miliardi destinati ai contributi a fondo perduto dovrebbero essere rimborsati dalla Commissione dal 2028 al 2058, avendo come garanzia il bilancio comunitario che per il 2021-2027 dovrebbe sfondare i 1.100 miliardi di euro.

Gli stanziamenti sarebbero distribuiti fra i diversi Stati tramite programmi europei (es: in tema di economia verde, sviluppo del digitale e della ricerca, interventi nei settori della sanità e maggiormente in crisi).

Ciascun Governo nazionale dovrebbe predisporre un piano per la ripresa che sarebbe approvato dall'Unione europea; tale

programmazione dovrà tenere conto delle raccomandazioni elaborate in sede comunitaria ed in particolare in tema di:

- Investimenti pubblici;
- Istruzione;
- Formazione;
- Misure per la produttività e l'occupazione (femminile e giovanile);
- Lotta alla povertà minorile;
- Burocrazia;
- Giustizia;
- Gestione oculata della finanza pubblica;
- Evasione fiscale;
- Tassazione che non disincentivi il lavoro e penalizzi le imprese.

La presentazione della proposta della Presidente della Commissione ha provocato le “vibrate” proteste dei rappresentanti di alcuni Paesi “autodefinitisi frugali” (Austria, Danimarca, Olanda, e Svezia, cui si sono aggiunti recentemente alcuni Paesi dell'Est europeo). Tali Paesi temono che alcuni Stati (Es: Italia e Spagna) facciano pagare a loro i

rispettivi deficit . Si oppongono pertanto soprattutto alla concessione di sussidi a fondo perduto.

Il confronto sul Fondo per la ripresa avverrà in video conferenza al prossimo Consiglio europeo del 19 Giugno. Probabilmente tale incontro non sarà decisivo e vi sarà bisogno almeno di un altro Consiglio europeo quando peraltro scatterà la Presidenza semestrale dell'Unione da parte della Germania tramite la Cancelliera Merkel.

Si è dovuto ricorrere a questa lunga descrizione dell'attuale situazione a livello europeo perché le decisioni comunitarie adottate o da adottare incideranno 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.

Allo Stato rimaneva un ruolo di coordinamento e di perequazione fra i territori (art. 117, comma 2, lettera e, Costituzione) ed il compito di realizzare tutti gli interventi sussidiari qualora gli enti territoriali (Regioni, Comuni etc) non fossero stati in condizione di attuarli (art. 119, comma 5, Costituzione).

Il federalismo, soprattutto di carattere fiscale (art.119 Costituzione), avrebbe riordinato le istituzioni nazionali e territoriali per renderle funzionali ai nuovi rapporti internazionali e per soddisfare in modo nuovo ed equilibrato le esigenze di intervento pubblico. D'altronde il nuovo articolo 119 aveva trovato attuazione mediante la legge sul federalismo fiscale (l. 42/2009) e soprattutto tramite i relativi Decreti attuativi.

Le conseguenze delle politiche europee per la società italiana

Nonostante i limiti “ intrinseci” del nuovo Titolo V della Costituzione, a quasi vent'anni dall' entrata in vigore, il nuovo regionalismo ipotizzato dal Costituente è “ in seria difficoltà”.

Lo Stato, superata la fase critica dell'introduzione della moneta unica, non ha effettivamente delegato le nuove funzioni alle Regioni; quest'ultime hanno “evitato” di modificare i loro assetti istituzionali (esempio nei rapporti con gli enti locali con cui esistono forme di “competitività” ed “insufficiente collaborazione”) e di assumersi nuove responsabilità politiche.

A tutto ciò si è aggiunta la Corte Costituzionale che ha “avallato” la visione centralistica dell’esecutivo nazionale facendo rientrare “dalla finestra” l’ “interesse nazionale” formalmente eliminato dal nuovo Titolo V ed utilizzando soprattutto il principio di sussidiarietà per giustificare gli interventi statali.

E’ chiaro che un’ulteriore “remora” all’ attuazione della nuova normativa costituzionale è stata comunque data dalla crisi del sistema politico italiano; la “fase di transizione” è in corso da oltre vent’anni e non accenna a concludersi.

I partiti , a partire dagli inizi degli anni ‘ 90, sono entrati in crisi e non svolgono più il ruolo che la Costituzione affida loro.

I meccanismi elettorali ed istituzionali individuati nel corso di questa lunga transizione non hanno prodotto gli effetti sperati in termini di stabilizzazione del sistema politico . L’Italia da troppo tempo è sembrato un Paese debole ed incapace di rilanciarsi economicamente e di affermarsi a livello europeo ed internazionale.

La crisi economica internazionale, iniziata fin dal 2008 ed acuitasi in modo drammatico nell’estate del 2011, ha fatto “risaltare” questo stato di

sofferenza del Paese; la scarsa considerazione internazionale ha provocato gravi conseguenze finanziarie ed economiche.

Il Governo Monti è intervenuto ripetutamente e con molti decreti-legge per riportare i conti pubblici italiani, in qualche modo, in equilibrio secondo precise indicazioni della Commissione europea già espresse a Berlusconi in una “famosa” lettera del Settembre 2011 del Commissario europeo per l’economia dell’epoca.

Il Governo Letta ha subito molte scelte imposte a livello europeo ed anche i Governi Renzi, Gentiloni così come i Governi Conte “hanno fatto i conti” con l’Europa.

In questi anni era stata certamente privilegiata l’austerità per i conti pubblici italiani rispetto alla crescita dell’economia e conseguenzialmente all’incremento dei redditi dei cittadini.

Storia del Titolo V nell’ambito della Costituzione

Per rendersi conto delle difficoltà attuali del processo regionalistico e dell’insufficiente attuazione del nuovo Titolo V , appare opportuno

ripercorrere, seppur brevemente, le vicende storiche che portarono al suo inserimento nella Costituzione repubblicana.

E' opportuno ricordare che, 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) e 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 anche se 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 esistenti e nel 1944 fu istituita la Consulta regionale.

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

Nel Settembre del 1945 il Governo Parri adottò la prima forma di Regione, concedendo l'autonomia alla Valle d'Aosta secondo un modello molto differente da quello che ispirò la Consulta siciliana nella redazione dello Statuto siciliano.

Prima del referendum la Regione Siciliana era un “fatto compiuto” con lo Statuto del 15 Maggio 1946.

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)”.

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 Gaspare 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 ed infine le medesime Regioni 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).

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 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 ormai 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. Infatti 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 (con la debolezza delle istituzioni e delle classi dirigenti meridionali di derivazione borbonica e gli effetti negativi delle politiche economiche dell'unificazione sul territorio meridionale) e realizzare la 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 affidasse 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 “perplexi” 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.

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, mantennero (es : in Sicilia) o addirittura introdussero (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.

Tale struttura innovativa 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 bisognava riservarle 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.

Per tutte queste resistenze fino al 1970 lo Stato regionale non si realizzò; solo in quell’anno si tennero le prime elezioni per i Consigli regionali.

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.

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.

Alcuni dei maggiori fautori dell'autonomia così si esprimevano:"... L'unità statale non dovrebbe più avere valore come unità giuridico – amministrativa ma dovrebbe acquistare valore nell'unità della società che, obbedendo a regole comuni di condotta e di linguaggio, si amministra mediante strutture adatte ai vari livelli ed ai vari gruppi sociali". (Berti-Articolo 5, in Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca, Zanichelli, Il Foro italiano, 1975, pag.278).

L'interpretazione della Costituzione è stata a senso unico soprattutto da parte della classe dirigente nazionale dei partiti politici e dalla 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 anche per la presenza di “ leggi vecchie” che hanno contribuito a definire i concetti fondamentali del diritto pubblico. Le normative possono lasciare ampi spazi di autonomia oppure configurare i rapporti fra Stato e cittadino in termini di uniformità; in Italia è prevalsa a lungo questa seconda ipotesi.

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). Questa impostazione statalista non fu “scalfita” neppure da normative, come il

DPR 24 Luglio 1977, n.616, e si è continuato a considerare l'ordinamento italiano “ fortemente centralizzato”.

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 “ attuato” 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 si inventò un’ipotesi originale: l’articolo 11 della legge costituzionale n.3 del 2001;
- Non furono individuate soluzioni adeguate per una rivisitazione dell’articolo 119 della Costituzione in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali;
- Non fu risolto il tema dell’amministrazione, soprattutto per quanto concerne i rapporti fra le amministrazioni statali e degli 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)

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 avrebbero dovuto 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.

Per comprendere che cosa sia successo dal 2011 nella legislazione italiana, sia nazionale che regionale, bisogna partire dalla lettera della BCE (Banca centrale europea) dell'Agosto 2011 sulla drammatica situazione finanziaria dell'Italia.

Dopo la lettera della BCE (Agosto 2011), sono stati approvati “una sfilza” di Decreti Legge che hanno cercato di affrontare la grave situazione finanziaria dell'Italia secondo le indicazioni della Comunità economica europea espresse nella famosa missiva del Commissario per l'economia dell'epoca del Settembre 2011 ed accettate dal Governo Berlusconi con una certa “ superficialità”.

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 di contribuire alla stabilità monetaria. Gli Stati membri avrebbero dovuto coordinare le loro politiche economiche a livello europeo.
- Il six – pack con cui è stato riformato il Patto di stabilità.

Il 2 Marzo 2012, in occasione del Consiglio europeo di primavera, fu sottoscritto il “ Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria” (c.d. fiscal compact o patto di bilancio) con cui si stabiliva che:

1. Il bilancio dello Stato sarebbe dovuto essere in pareggio od in attivo;
2. Il deficit di ciascuno Stato non avrebbe potuto eccedere un certo limite (0,5% del Pil);

3. Gli Stati avrebbero potuto superare tale limite soltanto in presenza di situazioni eccezionali (es : grave recessione o eventi inusuali che avessero inciso sulla situazione finanziaria del Paese come per esempio il coronavirus .)
4. Il rapporto debito pubblico/Pil sarebbe dovuto restare sotto la soglia del 60%.

In base al fiscal compact, a partire dal 2013 (anno d'entrata in vigore), l'Italia avrebbe dovuto approvare annualmente leggi di stabilità con notevoli riduzioni della spesa pubblica

E' facile rendersi conto delle conseguenze economiche e sociali di questi “ tagli chirurgici”.

Il fiscal compact è stato peraltro ratificato dalla legge n. 114 del 23 Luglio 2012.

Precedentemente era stato introdotto il “ principio assoluto” del “pareggio di bilancio” all’ interno dell’articolo 81 della Costituzione mediante la legge costituzionale 20 Aprile 2012, n.1.

Con tale normativa costituzionale sono stati modificati gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, inserendo il principio dell'equilibrio tra entrate e spese di bilancio, 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. Con tale normativa la “ ferrea regola” del pareggio di bilancio è stata estesa pure alle Regioni.

E' stato modificato anche l'articolo 119 della Costituzione cercandolo di adeguare alle nuove normative europee.

- Gli altri articoli della Costituzione modificati, articolo 97, primo comma, e 117 hanno ribadito che il pareggio di bilancio, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, dovrebbe valere per tutte le amministrazioni pubbliche, oltre che per i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni.

- L'articolo 3 della legge costituzionale 20 Aprile 2012,n.1, ha stabilito altresì che la competenza in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici" sarebbe stata trasferita alla legislazione esclusiva dello Stato e sottratta alla legislazione concorrente fra Stato e Regioni mentre il "coordinamento della finanza pubblica" sarebbe rimasto fra le materie della potestà concorrente.

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.

Peraltro 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.

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 del mutare delle 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 riformato 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 (esempio sentenze n. n. 106/2002, 274/ 2003 etc) .

