

La Costituzione e le Regioni: differenze fra previsioni e realtà

2° Lezione Sapienza 2017

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 in conseguenza degli sviluppi economici e dei cambiamenti istituzionali avvenuti.

Era “scoppiata” la crisi economica del 1992, generata dalla globalizzazione, 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 sono mai stati applicati, come ad esempio quello del 60% del livello del debito pubblico, neanche dalla “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 del bilancio pubblico.

Un esempio recente è quello del quantitative – easing attraverso cui la Banca Europea ha deciso di acquistare dal mercato, per un certo periodo di tempo , titoli anche di Stato, anche fra quelli esistenti nel portafoglio delle banche europee.

La Bce ha recentemente prorogato il quantitative - easing, non vedendo ancora in Europa segnali stabili di ripresa .

Come ha detto il Presidente della Bce, Draghi, “ non ci sono alternative ai tassi bassi” di interesse che sono “ il sintomo di una domanda di investimenti insufficiente ad assorbire l’eccesso di risparmio globale”.

I cittadini europei, soprattutto tedeschi, risparmiano, ma per paura del futuro non investono e soprattutto non ripartono i mercati interni, in particolare quello della Germania, mancando un’efficace politica di sostegno allo sviluppo del mercato nazionale; l’economia tedesca è principalmente puntata sull’esportazione. Con tali premesse la ripresa economica è debole e non permette di raggiungere alti tassi di sviluppo e di riduzione della disoccupazione soprattutto giovanile nei Paesi europei con le economie più deboli.

Con la politica dei bassi tassi di interesse della Bce, gli istituti finanziari dei diversi Paesi hanno ottenuto denaro a basso costo e conseguenzialmente dovrebbero operare prestiti ai cittadini a tassi davvero modesti in modo da favorire gli investimenti.

La Banca Centrale europea intende “sospingere” (quasi obbligandoli) gli istituti finanziari ad erogare mutui agli operatori economici con “oneri davvero convenienti”; tutto ciò dovrebbe favorire la ripresa degli investimenti e dei consumi, allontanando la crisi economica che ha attanagliato l’Europa e l’Italia in questi ultimi anni.

Come è facile constatare, le manovre di politica monetaria sono state 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 ; hanno chiesto peraltro, a nome della Germania, che sia posto un limite all’ acquisto da parte degli

istituti di credito di titoli di Stato dei diversi Paesi europei . I tedeschi sono preoccupati che eventuali difficoltà del sistema bancario di singole Nazioni (es: Italia) possano “trascinare” tutto il sistema bancario europeo e più in generale l’Euro.

Tuttavia , come ha anche detto il Ministro Padoan, “ la fiducia reciproca è essenziale per risolvere la crisi” anche se purtroppo “ non ci fidiamo abbastanza l’uno dell’altro”, riferendosi in particolare ai Paesi del Nord Europa. Tutto il sistema dell’Euro è nato fra le diffidenze reciproche, soprattutto da parte dei tedeschi e di molti Governi dell’Europa continentale.

La Germania teme che determinati Paesi, soprattutto dell’area mediterranea (es: Grecia, Spagna, Italia, Portogallo etc), con i loro alti deficit di bilancio “ facciano pagare i loro debiti” ai Paesi con economie forti come quelli dell’Europa del Nord, che presentano spesso dei consistenti avanzi di bilancio.

Proprio questo tipo di diffidenze bloccano la politica economica dell’Europa non essendoci un’assunzione comune dei rischi. Per tali considerazioni i Paesi continentali dell’Europa esprimono la loro contrarietà a qualsiasi strumento comune di intervento economico,

come l'Eurobond ; temono che tramite questi meccanismi i popoli dell'area mediterranea “ scarichino” i loro debiti pregressi all'entrata in vigore dell'Euro sui cittadini dell'area continentale, in primo luogo tedeschi.

Tutto ciò genera il blocco della politica economica europea, la continua richiesta di misure di rigore nel tentativo di far rientrare i Paesi in difficoltà dai loro deficit(es: Grecia) , il mancato avvio di una consistente ripresa economica in Europa e soprattutto una crescente sfiducia dei cittadini nei confronti dei processi di integrazione europea .

Peraltro la Banca Centrale Europea ha potuto realizzare il quantitative - easing soltanto quando alcune economie (esempio quella tedesca) sono entrate in uno stato di pre –crisi soprattutto in tema di crescita, sfiorando quasi la deflazione.

Dopo aspri contrasti in sede di “board” della BCE per l'opposizione dei rappresentanti della Bundesbank, il Presidente Draghi è riuscito a far adottare questo tipo di interventi ; attualmente la BCE costituisce l'unico organismo che persegue una politica economica di effettiva integrazione europea.

Le scelte della Banca Centrale Europea somigliano molto a quelle adottate in precedenza dalla Federal Reserve americana o dalla Banca d'emissione del Giappone. E' chiaro che il ritardo di anni nell'individuazione di alcune linee di politica monetaria potrebbe non far raggiungere parte dei benefici sperati.

Al di là di quanto fatto dalla BCE, come si è visto, in sede europea, ai Governi nazionali è rimasta soltanto la “dittatura” del 3%. Secondo le normative comunitarie, qualora un Paese membro superi tale “soglia” nel rapporto deficit/Pil, potrebbe scattare la procedura d'infrazione, lanciando segnali d'allarme ai mercati sulla tenuta economica di un'intera Nazione. Il Paese “incriminato” eviterà tale procedura soltanto se, in base a severe “terapie di austerità rientrerà nei ranghi” delle Nazioni virtuose (Es: Grecia, Spagna, Portogallo, Irlanda e per taluni aspetti l'Italia).

E' ovvio che “le riforme” richieste dall'UE non sono “neutre” ma privilegiano talune scelte di politica economica (es: liberalizzazione dei mercati; modifiche nelle tutele dei lavoratori; riduzione della spesa pubblica etc); tutto ciò è in rapporto agli interessi che la Comunità europea intende tutelare tenendo conto del processo di

globalizzazione del mercato internazionale (cosiddetta “dittatura del mercato”).

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 si tutelano 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 del 2001 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 gli 11 Decreti attuativi.

Le politiche economiche europee e le conseguenze politiche ed economiche per la società italiana

Nonostante i limiti “ intrinseci” del nuovo Titolo V della Costituzione, ad oltre quindici 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 vent’anni circa 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 in questo ventennio 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.

Qualche segno di novità è emerso con le iniziative internazionali del Governo Renzi e con alcuni risultati economici ottenuti in quest’ultimo periodo .

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 il Governo Renzi “ha fatto i conti” con l’Europa.

Il Governo Renzi ha cercato di contrastare la tendenza “rigoristica” di Bruxelles ed ha sottolineato, unitamente ad altri Paesi (es: Francia, Grecia etc), che si dovrebbe puntare soprattutto sulla crescita economica e sull’occupazione mediante “una certa flessibilità” nell’applicazione dei parametri dettati dall’Unione Europea per la riduzione dei deficit dei bilanci statali.

Tali inviti ad una maggiore “duttilità” nell’interpretazione delle regole europee hanno trovato qualche “risposta positiva” nella Commissione europea presieduta da Juncker ma sempre nel quadro di impostazioni istituzionali ed economiche ben definite che trovano fondamento soprattutto nelle richieste dei Paesi ad economia forte come la Germania ed il Nord Europa. (in tal senso basta considerare le modalità di svolgimento della “lunga trattativa” fra Commissione europea e Grecia!).

Emerge , comunque, che è stata certamente privilegiata l'austerità nei conti pubblici rispetto alla crescita dell'economia e conseguenzialmente all'incremento dei redditi dei cittadini.

L'obbligo di rispettare il limite del 3% nel rapporto debito/Pil è stato profondamente criticato da molti studiosi di economia (es: Luigi Passinetti). In altri Stati le scelte di politica economica rispetto alla “ pesante” crisi economica iniziata nel 2008 sono state completamente differenti se non opposte.

L'amministrazione Obama, quando nel 2009 dovette affrontare la recessione, varò una maxi-manovra di investimenti pubblici ed il rapporto Deficit/Pil sfiorò il 12%: ben il quadruplo del limite ammesso all' interno dell'Eurozona! La cura però ha funzionato e l'economia americana è in forte ripresa da molti anni.

In modo simile ha reagito il Giappone che, per risollevarsi dalla crisi economica, ha fatto l'esatto contrario di quello che prescrive la “religione” del 3%.

In Italia il dogma del 3% e la conseguente austerità costituiscono un “ forte” vincolo esterno, impostoci a livello comunitario, soprattutto dai Paesi forti (Germania, Olanda, Austria, Finlandia etc); in Italia da alcuni

economisti e politici è considerato “salvifico” perchè permette di ridurre la spesa pubblica.

Tutto ciò però impedisce la realizzazione di una consistente riduzione della pressione fiscale sul lavoro, onde restituire potere d’acquisto alle famiglie e permettere una vigorosa ripresa economica.

Alcuni economisti (Gallino) sostennero che in Italia, anche in conseguenza delle riforme “dettate” dalla Comunità economica europea e delle scelte economiche adottate a livello comunitario, si siano realizzati alcuni effetti negativi : i disoccupati sono cresciuti di almeno un milione; i precari sono arrivati a cifre esorbitanti ; la disoccupazione tra i giovani sfiora il quaranta per cento; il Pil ha perso molti punti rispetto al 2007; l’industria ha ridotto di un quarto il suo potenziale produttivo. Il debito pubblico ,che sarebbe dovuto diminuire, nel 2009 era del 106 per cento sul Pil mentre è “balzato” ad oltre il 130 per cento.

Le scelte economico-finanziarie compiute in Italia in questi ultimi anni hanno avuto significative conseguenze normative come avremo modo di
approfondire

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.

“ La Regione all' Assemblea Costituente entra quasi come un elemento predeterminato, alla stessa stregua della Repubblica. Quest'ultima era stata decisa dal referendum istituzionale del 2 Giugno 1946, mentre la Regione era un'entità già esistente in alcune parti del territorio.” (Mangiameli)

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.

Prima del referendum la Regione Siciliana era un fatto compiuto con lo Statuto del 15 Maggio 1946; tra il 1944 ed il 1945, ci si era convinti di dotare alcuni territori di autonomi poteri politici (es: Sardegna e Valle

d'Aosta) mediante la creazione di Consulte regionali ed Alti Commissariati. Subito dopo il referendum e l'insediamento della Costituente, 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 concernenti le Regioni ordinarie.

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.

Molti partiti “propugnavano” la riforma regionale dello Stato anche se nell'ambito dell'Assemblea Costituente si ebbero forti contrapposizioni di natura ideologica.

Alla 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).

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 inadatta la Regione a risolvere i problemi italiani di quel tempo (es: la ricostruzione, la riforma agraria e la nazionalizzazione di alcuni complessi industriali etc). Invece, 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, per

realizzare la riforma agraria e per garantire la democrazia e la libertà, 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”.

Infatti, indubbiamente, l’articolo 5 della Costituzione (ex articolo 106) prevedeva un decentramento amministrativo in favore delle Regioni ed il trasferimento degli uffici periferici dell’Amministrazione statale, ma il Costituente al nuovo organismo attribuì, con l’articolo 117, anche le competenze legislative. Il potere legislativo regionale fu espressione non soltanto di autonomia politica “ ma anche un segno distintivo della statualità, nonostante la potestà legislativa regionale, alla fine, veniva circondata da numerosi vincoli” (Mangiameli).

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 “ perplessi” del testo del Titolo V esitato dalla Costituente soprattutto per la limitatezza delle materie attribuite alle Regioni come potestà legislativa ; 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’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.

Dalla Costituzione alle Regioni furono attribuiti compiti di carattere statale, così come e' avvenuto per le Comunità autonome tedesche ed i Lander tedeschi.

Tuttavia in Italia, anche per degli “errori di impostazione” della dottrina costituzionale italiana, le Regioni sono state considerate come un grande ente locale, a cui quindi non potevano essere attribuiti compiti statali.
“ L’idea di Regione era definita con riferimento ai compiti dello Stato e

non a quelli degli enti locali. In questa logica si riteneva che la legislazione dello Stato avrebbe dovuto svilupparsi con leggi di tipo nuovo solo prescrivendo principi”... e l’attività amministrativa del Paese, “.... per via del principio del decentramento, si sarebbe incentrata sostanzialmente sulle Regioni in via di attribuzione o mediante delega dello Stato, secondo i principi contenuti nell’articolo 118, comma 2, della Costituzione del 1947” (Mangiameli).

Questo è lo spirito che spinse il Costituente ad inserire l’articolo 5 e la IX disposizione transitoria della Costituzione che prescrive che lo Stato, entro tre anni, avrebbe dovuto adeguare ” le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali ed alla competenza legislativa attribuita alle Regioni”. Tutto ciò avrebbe presupposto che lo Stato avesse proceduto al trasferimento delle competenze statali alle Regioni.

L’Assemblea Costituente ci consegnò una Repubblica “ una ed indivisibile” a cui però si può attribuire la forma costituzionale di “ Stato regionale autonomistico” di cui fra l’altro fanno parte le autonomie locali, che sono riconosciute e promosse, e, dall’altro, si colloca la Regione.

Le autonomie locali, secondo il disegno del Costituente, avrebbero dovuto fare riferimento alle figure storiche del Comune e della Provincia

(ed oggi anche della Città metropolitana) e avrebbero svolto funzioni pubbliche. L'ente Regione, oltre ai compiti degli enti locali, “ avrebbe dovuto adempiere, insieme ed in concorrenza con lo Stato, ai compiti statali o di “interesse nazionale” nella legislazione e nell'amministrazione, con limiti materiali e di legittimità per la potestà legislativa” (Mangiameli).

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.

In quest'opera di “resistenza” al trasferimento dei compiti dallo Stato alle Regioni si sono distinte importanti studiosi come Guido Zanolini e la Corte Costituzionale non ha mai definito la statualità dei compiti svolti dalle Regioni. “ Anzi, nella sua giurisprudenza, a partire dalla sua costituzione nel 1956, ha adoperato gli interessi nazionali come limite di legittimità, per ritagliare le materie di competenza regionale, prima nei confronti delle Regioni a Statuto speciale,... e dopo anche nei confronti delle Regioni ordinarie.”(Mangiameli)

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 ; 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.

Una delle cause principali del fallimento del regionalismo è indubbiamente da attribuire alla constatazione che l'intero trasferimento dei poteri dallo Stato alle autonomie locali è stato affidato al legislatore statale, al Parlamento nazionale ed alla classe dirigente dei partiti politici.

Tuttavia maggiormente colpevole può ritenersi la burocrazia statale che ha “pervicacemente” operato per mantenere il suo carattere di amministrazione generale (Giannini). Peraltro la burocrazia ha rispecchiato gli indirizzi della dottrina giuridica italiana dominante che “ ... non ha mai metabolizzato le Regioni ed in tutto ciò è stata profondamente diversa dalle tradizioni giuspubblicistiche degli Stati federali” (Mangiameli).

In tal senso si sono distinti studiosi come Zanolini, Crisafulli, Paladini, Mazziotti. La gran parte della dottrina costituzionale si schierò in favore di una supremazia della legge statale; per le materie enumerate dall'articolo 117 della Costituzione non si parlò più di “ riserva della legge regionale” bensì di una “ modesta preferenza” per la legislazione regionale.

Il completamento regionale dell'inizio degli anni '70, dopo l'iniziale esperienza delle Regioni speciali, non realizzò il progetto della trasformazione della Repubblica in Stato regionale, bensì accentuò le prospettive “riduzioniste” sperimentate nel corso degli anni precedenti nei confronti delle Regioni speciali.

Negli anni successivi (fino agli inizi degli anni '90), in concomitanza con la più generale crisi istituzionale dello Stato, la crisi del regionalismo si accentuò e riguardò le diverse forme di autonomia delle Regioni: legislativa, amministrativa e finanziaria. Sempre più evidente fu la distanza fra “.. le aspirazioni e gli indirizzi dell'Assemblea costituente di portare in periferia quote consistenti di potere politico e la realizzazione concreta” (Mangiameli)

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 commentatore 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” (tra cui quelle del 1865) che hanno contribuito a definire i concetti fondamentali del diritto pubblico.

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.

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 “scalfità” 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, 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, presenta 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 gli enti (articolo 120).
- La revisione del Titolo V della Costituzione è stata necessaria, come sostenne peraltro anche lo stesso 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 riferimento alle esigenze unitarie ed agli interessi nazionali, “imponavano” 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 quindicennio 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 istituzionali:

- 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 impegnò 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 dagli 11 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.

Nel primo semestre del 2011 vi erano stati appena due interventi legislativi significativi di carattere economico : la Legge 26 Febbraio 2011, n. 10, concernente fra l'altro interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese ed alle famiglie; il Decreto-legge 13 Maggio 2011,n.70, riguardante: “ Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia”.

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”.

Fra gli altri ebbero il compito di affrontare l'emergenza economica i seguenti provvedimenti :

- Decreto-legge n.98 concernente Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria;
- Decreto legge n.138 del 2011, convertito nella legge 148/2011;
- Legge di stabilità del 2012 che con gli articoli 30,31 e 32 ha imposto ulteriori tagli alle spese regionali e locali; ha modificato altresì, per la seconda volta nel corso del 2011, il patto di stabilità interno, rendendolo estremamente oneroso per le Regioni e le autonomie locali;
- Decreto legge n.201 del 2011, convertito nella legge n.214 del 2011.

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

La Costituzione si occupava 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

Nonostante la formulazione costituzionale piuttosto equivoca, il legislatore nazionale ha avvocato a sé.” il coordinamento della finanza pubblica”

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 di contribuire alla stabilità monetaria. Gli Stati membri debbono coordinare le loro politiche economiche a livello europeo;

- Il six – pack con cui è stato riformato il Patto di stabilità. Trattasi di sei atti legislativi tendenti a rafforzare la governance economica nell'UE. Il six - pack è entrato in vigore l'12/12/2011.

Gli aspetti più salienti sono costituiti:

- regole più severe sul debito (rapporto debito/Pil non deve essere superiore al 60% e si fissano modalità per ridurlo);
- sanzioni più efficaci;
- controllo della spesa;
- criteri comuni sui bilanci;
- prevenzione degli squilibri.

Il 2 Marzo 2012, in occasione del Consiglio europeo di primavera, è stato inoltre sottoscritto il “ Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria” (c.d. fiscal compact o patto di bilancio).

Il fiscal compact è composto da un preambolo e da 16 articoli concernenti soprattutto il patto di bilancio fra gli Stati UE, dal coordinamento delle politiche pubbliche nei 25 Stati della Comunità e dalle normative sulla governance della zona euro.

Il fiscal compact è stato concordato dagli Stati al di fuori della “cornice giuridica” dei Trattati costitutivi dell’Unione europea ed ha stabilito regole affinché :

1. Il bilancio dello Stato sia in pareggio od in attivo;
2. Il deficit di ciascuno Stato non possa eccedere un certo limite (0,5% del Pil);
3. Gli Stati possano superare tale limite soltanto in presenza di situazioni eccezionali (es : grave recessione o eventi inusuali che incidano sulla situazione finanziaria della P.A.)
4. Il rapporto debito pubblico/Pil debba essere sotto la soglia del 60%
5. Nel caso di scostamenti significativi dai parametri indicati in precedenza, si dovranno attivare meccanismi di correzione

automatica con l'obbligo per lo Stato inadempiente di procedere entro un determinato periodo di tempo alle correzioni richieste

In base al fiscal compact, a partire dal 2016(anno d'entrata in vigore), qualora le condizioni economiche rimanessero sostanzialmente eguali, soprattutto nel rapporto debito/Pil, secondo alcuni osservatori,l'Italia dovrebbe approvare annualmente leggi di stabilità che prevedano notevoli riduzioni della spesa pubblica (qualche commentatore ha ipotizzato l'”iperbolica” cifra annuale di circa 50 miliardi di Euro per 25 anni!).

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.243.

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”, collegandolo ad un vincolo di “sostenibilità del debito” di tutte le pubbliche amministrazioni italiane nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall’ordinamento europeo.

Per quanto riguarda l’articolo 81 della Costituzione, la legge costituzionale 1/2012 ha previsto che:

- 1° comma : Lo Stato deve assicurare l’equilibrio fra entrate e spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse o favorevoli del ciclo economico;
- 2° comma: Lo Stato può far ricorso all’indebitamento solo per considerare gli effetti del ciclo economico e per il verificarsi di eventi eccezionali: gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali. In quest’ipotesi

l'indebitamento dovrà essere autorizzato da una legge approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta (come si è sostanzialmente verificato in questi ultimi anni!)

- 3° comma: Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte.
- 6 ° comma: La definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri per assicurare il ” pareggio di bilancio”(equilibrio fra entrate e spese) e la sostenibilità del debito dal complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta.
- 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.

Tale normativa detta fra l'altro regole ben precise in tema di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle

amministrazioni pubbliche, dei meccanismi di correzione, di equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche territoriali e non territoriali, rendendo “ molto stringenti” le previsioni del nuovo articolo 81 della Costituzione.

In particolare il Capo IV, articoli 9-12, ha previsto disposizioni per l’equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche territoriali, cioè delle Regioni e degli enti locali, ed ha stabilito modalità per il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico.

E’ bene ricordare che le norme del Capo IV della legge 243/2012 sono entrate in vigore a decorrere dal 1 Gennaio 2016.

L’intera normativa del Capo IV intende attuare la nuova formulazione dell’articolo 119, primo e sesto comma, così come modificati dall’articolo 4 della legge costituzionale n.1 del 2012.

Il nuovo articolo 119 stabilisce :

al primo comma:

- L' autonomia degli enti territoriali è condizionata
“al rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci”;
- Le autonomie territoriali concorrono “ ad assicurare
l'osservanza dei vincoli economici e finanziari
derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”

al sesto comma:

- Ribadisce che l'indebitamento delle autonomie
territoriali è consentito solo per finanziare
spese di investimento.
- Richiede che, unitamente all' ipotetico
indebitamento, vi sia “ la contestuale
definizione dei piani di ammortamento”.
- Impone che l'equilibrio di bilancio sia
rispettato “ per il complesso degli enti di
ciascuna Regione”.

Trattasi di regole “ molto dure”, (peraltro specificate dagli articoli 9-12 della Legge 24 Dicembre 2012, n.243), che difficilmente si potranno applicare alle nostre Regioni senza provocare “ conseguenze sociali pesanti”!

- Gli altri articoli della Costituzione modificati, articolo 97, primo comma, e 117 ribadiscono che il pareggio di bilancio, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione Europea, deve 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, stabilisce altresì che la competenza in materia di ”armonizzazione dei bilanci pubblici” è trasferita alla legislazione esclusiva dello Stato e sottratta alla legislazione concorrente fra Stato e Regioni mentre il “coordinamento della finanza pubblica” è rimasto attualmente 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.

A tale situazione si è aggiunta la crisi finanziaria del 2008 che 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. Basti pensare che, rispetto ai livelli del 2008, vi è stata una riduzione delle spese erogabili dallo Stato e dagli enti territoriali (Regioni, Comuni, etc.) superiore a 9,7 miliardi di Euro.

In base ai dati della relazione tecnica allegata al disegno di legge di conversione del Decreto Legge 95/2012 (c.d. Spending Review) le

amministrazioni locali hanno concorso per il 73 per cento nel 2012 alle risorse recuperate grazie all' attuazione della Spending Review, mentre il concorso dello Stato è stato pari al 27 per cento.

Il sistema delle autonomie ha prodotto altresì per il 2013 ed il 2014 risparmi della spesa pubblica nei due anni indicati per somme rispettivamente pari al 68 ed al 67 per cento.

Lo Stato, come si è accennato in precedenza, per tenere sotto controllo i conti pubblici ha peraltro introdotto sistemi per la redazione di bilanci uniformi delle Regioni che fin ad ora erano stati molto differenziati.

Per raggiungere questa finalità il legislatore statale ha approvato la legge 196/2009 di riforma della contabilità e della finanza pubblica, con cui ha indicato regole per la redazione e l'armonizzazione dei bilanci pubblici in modo che lo Stato possa disporre di informazioni e di dati “ inequivocabili” sulla condizione del deficit pubblico, comprendendo quindi la spesa delle Regioni, dei Comuni, delle Città metropolitane etc e di ogni altro soggetto erogatore di fondi pubblici. Soltanto in questo modo si pensa di poter avere un quadro completo della finanza pubblica, rispettando conseguenzialmente gli impegni assunti in sede europea.

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 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 (esempio sentenze n n. 106/2002, 274/ 2003 etc) .

Il ruolo delle Regioni durante la crisi economica

E’opportuno chiedersi se sia attribuibile alle Regioni ed al sistema delle autonomie territoriali una delle responsabilità maggiori delle difficoltà

finanziarie del Paese e se la soluzione risieda in “un nuovo centralismo” dello Stato.

Dall’analisi svolta emerge che le Regioni in Italia , come altri enti territoriali, rappresentano delle istituzioni “ sospese” .

Hanno ricevuto anche dalle riforme costituzionali ampie potestà legislative e grosse responsabilità di governo del territorio.

Tali previsioni però sono state contraddette dalle scelte legislative statali, dalla giurisprudenza costituzionale e, recentemente, dalle decisioni adottate in sede internazionale e nazionale in conseguenza della crisi economica.

Le Regioni, comunque, hanno dimostrato in questi anni di poter contribuire “alla tenuta ed alla coesione dell’ordinamento della Repubblica”.

In presenza della crisi economica e delle misure adottate dallo Stato negli anni 2008, 2009, 2010 e 2011,2012, le Regioni, soprattutto le ordinarie, hanno dimostrato di saper selezionare le riduzioni di spesa ed al contempo di adottare misure di sostegno al reddito o alla produzione in rapporto alle diverse esigenze territoriali.

Basti pensare che dal 2008 alle Regioni sono stati sottratti oltre 33.000 milioni di Euro; le Regioni destinano mediamente circa il 48,8% delle risorse ai servizi per la salute mentre alcune di esse arrivano anche a stanziare il 51% dei fondi disponibili all'assistenza sanitaria. Si sostiene che le Regioni spendano per la salute l'80% delle loro risorse ; il fabbisogno sanitario in Italia per il 2012 sarebbe stato di circa 110,8 miliardi di euro circa con una diversa distribuzione territoriale.

Le risorse degli enti locali nel 2013 sono state ridotte del 45% .

Secondo alcune rilevazioni (dati dell' Ufficio studi della CGIA-Confederazione artigiani di Mestre) per le Regioni ed i Comuni dal 2011 al 2015 sarebbero stati stabiliti i seguenti tagli di trasferimenti statali in milioni di euro rispetto agli stanziamenti del 2010:

Regioni a Statuto Ordinario:	2011	2012	2013	2014	2015
	4.000	5.200	5.500	6.000	9.752;
Regioni a Statuto Speciale :	0	1.520	2.120	2.620	3.343;
Comuni:	1.500	4.450	6.200	6.826	8.313

Lo Stato avrebbe operato tagli nei trasferimenti agli enti territoriali (comprese le Province) per le seguenti cifre in milioni di Euro:

2011: 5.800 2012: 12.585 2013: 15.935 2014: 18.005 2015: 25.150

Nonostante tali ingenti riduzioni ,ancor meglio dello Stato, le Regioni hanno realizzato una legislazione sulla riduzione delle spese generali di organizzazione e sulla trasparenza.

Quasi tutte hanno attivato politiche di contenimento dei costi (anche della politica) ed hanno previsto sistemi di monitoraggio e di valutazione dell'attività amministrativa.

Con le finanziarie regionali (su cui si è concentrata una consistente parte della legislazione regionale più recente!), hanno dimostrato di partecipare attivamente alle politiche di risanamento dello Stato.

Le Regioni, soprattutto le più ricche, hanno altresì realizzato politiche sociali avanzate e di sostegno allo sviluppo.

Nonostante i tagli operati dalle finanziarie nazionali, fra i diversi livelli di Governo esistenti, sono proprio le Regioni quelle che hanno finanziato maggiormente le attività produttive e le infrastrutture.

Sono state in grado di operare come ammortizzatori sociali, soprattutto nei servizi alla persona , rispondendo in modo originale alle conseguenze della crisi economica.

E' facile rendersi conto di quali conseguenze disastrose vi sarebbero per il sistema economico e sociale senza il concorso delle Regioni ; la crisi economica “ morde sempre di più” ed i lavoratori, oltre ad avere il rischio continuo di licenziamenti, non godrebbero neppure di queste provvidenze temporanee per “ lenire” gli effetti devastanti della situazione economica.

E' comunque vero che si è incrementato il divario Nord- Sud anche in conseguenza delle politiche restrittive del Governo nazionale; pertanto sono aumentate le differenze fra le aree settentrionali e meridionali soprattutto per le politiche di sostegno alla persona e nell'ambito della politica tributaria.

Le politiche di limitazione dell'indebitamento hanno imposto alle Regioni, soprattutto del Sud, di aumentare, spesso sino al massimo, la pressione tributaria essendo molte di esse sottoposte a significativi piani di rientro nel settore sanitario. Il Lazio e quasi tutte le Regioni del Mezzogiorno, con le sole eccezioni della Sardegna e della Basilicata, sono

sottoposte al piano di rientro sanitario ed hanno quindi dovuto applicare maggiorazioni dell'aliquota Irap e dell'addizionale regionale sull'Irpef !

In alcune Regioni del Nord, invece, sia pur timidamente, si è registrata una tendenza all'alleggerimento fiscale, ricorrendo anche a specifici strumenti anticrisi (es: fondi regionali).

Lo Stato comunque deve realizzare politiche differenziate territorialmente con strumenti efficaci di gestione delle risorse.

La crisi economica mondiale e le recenti decisioni adottate in sede europea dimostrano che i cambiamenti epocali, dettati anche dalla globalizzazione, debbono essere governati da un centro forte finanziariamente e politicamente autorevole.

Lo Stato deve essere organizzato in modo decentrato, dando spazio alle diverse articolazioni (Regioni, Comuni, Città metropolitane etc.), ma ha il compito di salvaguardare l'unità della Repubblica.