

Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo di Gianliborio Mazzola

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Titolo V: la storia alla Costituente. – 3. L'attuazione delle Regioni. – 4. Le novità del nuovo Titolo V. – 5. La Corte costituzionale ed il nuovo Titolo V. – 6. La riforma del Titolo V ed i recenti provvedimenti finanziari. – 7. Le emergenze economiche e l'attuazione del Titolo V. – 8. Il coordinamento della finanza pubblica e la giurisprudenza costituzionale. – 9. Conclusioni.

1. Introduzione

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 agli sviluppi economici ed ai cambiamenti istituzionali.

Era “scoppiata” la crisi economica del 1992, dovuta alla globalizzazione, ed i Governi Amato e Ciampi affrontarono 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.

Tutto ciò provocò una revisione della struttura degli Stati nazionali; ormai gli interessi nazionali dovevano essere tutelati in sede europea ed internazionale. L'Amministrazione statale si sarebbe dovuta riconvertire per competere a livello internazionale; agli enti sub-statali era lasciato il compito di fornire servizi ai cittadini in base alle necessità politiche del territorio.

La riforma del Titolo V della Costituzione doveva permettere alle Regioni più avanzate di godere di un'autonomia maggiore per essere più competitive anche nei confronti dei rispettivi abitanti; alle Regioni più arretrate, in particolare meridionali, si sperava che le nuove norme costituzionali fornissero strumenti per competere a livello nazionale ed europeo.

Sostanzialmente si voleva rendere “economicamente appetibile” l'intero Paese; la nuova moneta unica avrebbe impedito all'Italia di ricorrere alle continue svalutazioni con cui il Governo cercava di fronteggiare le “sofferenze” dei nostri conti pubblici.

Allo Stato sarebbe rimasto un ruolo di coordinamento e di perequazione fra i territori (art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione) ed il compito di realizzare tutti gli interventi sussidiari qualora gli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni) non fossero stati in condizione di realizzarli (art. 119, quinto comma, Costituzione).

Il federalismo, soprattutto di carattere fiscale (art. 119 Cost.), avrebbe dovuto riordinare 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.

Nonostante i limiti “intrinseci” del nuovo Titolo V della Costituzione, ad oltre dieci anni dalla sua entrata in vigore, il nuovo regionalismo ipotizzato dal Costituente appare ancora “in bilico”.

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 precedenti (ad 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 facendo rientrare "dalla finestra" l'interesse nazionale formalmente eliminato ed utilizzando soprattutto il principio di sussidiarietà per giustificare gli interventi statali.

È chiaro che la maggiore "remora" all'attuazione del nuovo Titolo V è stata comunque data dalla crisi del sistema politico italiano; tale "fase di transizione" dura da vent'anni circa e non accenna a concludersi.

I partiti, a partire dagli inizi degli anni '90, sono entrati in crisi e non riescono a svolgere quel 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 e di individuazione di nuove *leadership*. 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.

A tale situazione ha fatto fronte il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, costituendo il Governo dei tecnici presieduto dal professore Mario Monti con il compito, prioritario, di affrontare la difficile situazione finanziaria del Paese nell'ambito di un quadro di una nuova credibilità internazionale.

Il Governo dei tecnici sta cercando di svolgere un ruolo di supplenza dei partiti che "sono stati messi in panchina" in attesa di riprendere la loro storica funzione nell'ambito della nuova legislatura; si spera che la prossima consultazione nazionale si svolga in base a nuove regole elettorali.

La formazione del Governo Monti è comunque avvenuta in un momento delicato per il sistema istituzionale italiano.

Si stava procedendo all'attuazione della legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale; sono stati predisposti molti decreti attuativi e si dovrebbe "passare" alla fase realizzativa.

Il Governo Monti dovrà dimostrare (smentendo diversi precedenti dei sistemi federali) di essere "capace" di realizzare il processo federale in presenza di una crisi economica così grave.

Nei momenti di crisi i sistemi federali tendono a "contrarsi" in un complesso di decisioni di tipo centralistico, data la riduzione complessiva delle risorse; la crisi economica riconduce allo Stato nazionale o alle Federazioni la capacità distributiva verso gli stati membri o verso le diverse articolazioni territoriali.

Con il Governo Monti, non smentendo la tradizione, l'attuazione della legge n. 42/2009 appare "bloccata" e sembra che si stiano compiendo "alcuni passi indietro" (esempio la normativa che trasferisce allo Stato una parte delle entrate dell'IMU destinate in precedenza ai Comuni; come anche le disposizioni sulla tesoreria unica degli enti locali inserite nel decreto-legge sulle liberalizzazioni).

2. Titolo V: la storia alla Costituente

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 all'inserimento del Titolo V nella Costituzione repubblicana.

È 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 anche 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 differente da quello che aveva ispirato la Consulta siciliana nella redazione dello Statuto.

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.

Nel frattempo la Consulta siciliana aveva approvato un testo dello Statuto regionale che concedeva ampi poteri legislativi al "Parlamento" siciliano nella convinzione che l'Assemblea costituente avrebbe optato per una Costituzione rigida.

Il Governo nazionale, invece, adottò lo Statuto siciliano recependo integralmente il testo esitato in precedenza dalla Consulta regionale; le scelte operate in sede di adozione dello Statuto siciliano, peraltro, influenzarono i dibattiti sulla stesura dello statuto della "Regione Trentina". Per questi motivi, l'Assemblea Costituente "trovò" la strada tracciata dalle decisioni governative.

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

Il progetto prevedeva che le Regioni potessero godere, anche tramite leggi costituzionali, di livelli diversi di autonomia; avrebbero potuto disporre di ampi poteri legislativi di carattere primario; sarebbero state dotate di potestà concorrente nei limiti delle direttive dello Stato; infine, le medesime Regioni avrebbero ottenuto dei finanziamenti "corretti a fini solidaristici da una camera di compensazione".

La base della discussione nel Comitato delle Autonomie fu la proposta avanzata dal gruppo Ambrosini. Egli stesso, in qualità di relatore, ebbe a dire che " (...) per le Regioni è escluso il modello federale mentre è stata accolta l'autonomia politica delle Regioni in quanto a queste 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"¹.

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"².

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 siano ormai previsti molti limiti e pertanto non si può più parlare di competenza esclusiva (...)" ed infine notava " (...) la nuova potestà legislativa detta concorrente debba essere denominata complementare della legislazione nazionale in materia (...)"³. 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.

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 (comunisti, socialisti, liberali etc.). Regionalisti convinti, come Luigi Sturzo, furono "perplexi" del testo del Titolo V esitato dalla Costituente,

¹ G. AMBROSINI, *Relazione presso la Commissione per la Costituzione*, Seconda Sottocommissione, Atti parlamentari, 30 novembre 1946, (il resoconto sommario della seduta è consultabile online al sito http://legislature.camera.it/_dati/Costituente/Lavori/II_Sottocommissione/sed056/sed056nc.pdf).

² Il testo integrale dell'intervento è consultabile nel volume curato dalla Camera dei deputati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. III, 1976, p. 2281.

³ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., pp. 2283-2285.

soprattutto per la limitatezza delle materie attribuite alle Regioni come potestà legislativa; nonché per 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: Sicilia) o addirittura introdussero (es: per le altre Regioni speciali) forme di autonomia decisamente superiori a quelle concesse alle Regioni ordinarie.

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.

È bene comunque 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 erano strutturati 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, criticò la debolezza delle disposizioni costituzionali del vecchio Titolo V, con queste parole: “(...) l'istituzione della Regione è nata con tali deficienze e con tante restrizioni che ci vorrà della pena per caratterizzarla e renderla vitale”⁴.

3. L'attuazione delle Regioni

Negli anni '70 finalmente le Regioni furono attuate, dopo aver lungamente discusso se dovessero intendersi come enti di programmazione o di gestione.

Insieme al principio autonomistico, di cui l'istituto regionale era ovviamente espressione, si esaltò il concetto di unità sancito dall'articolo 5 della Costituzione che stabilisce che la Repubblica è “una ed indivisibile”.

⁴ L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, ora in *Opera omnia*, Prima serie, XI Volume; Rubettino, 2007, pp. 16 e 19.

Si sostenne che di fronte ad 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 giuridica-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"⁵.

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".

È stato utilizzato il termine "unità" per negare qualsiasi esigenza di differenziazione.

Si è sostenuto che "(...) l'utilizzazione pressante del principio unitario ha costituito un limite all'autonomia ed ha contrassegnato i rapporti Stato-Regioni nel corso del secolo scorso" e che "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"⁶. Altri hanno aggiunto che: "(...) 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 sopprime persino le autonomie locali accordate dallo Stato liberale; lo è stato la Repubblica nata dalle ceneri del fascismo"⁷.

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. Tali normative possono lasciare ampi spazi di autonomia oppure configurare i rapporti fra Stato e cittadino in termini di uniformità; in Italia è prevalsa 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 l'art. 17 della legge 16 maggio 1970 n. 281 ("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 nn. 3-9/1971 e nn. 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 (come ad esempio gli artt. 3 e 5). Questa impostazione statalista non fu "scalfita" neppure da normative, come il d.P.R. 24 Luglio 1977, n. 616, e si è continuato a considerare l'ordinamento italiano "fortemente centralizzato".

⁵ G. BERTI, *Articolo 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Il Foro italiano, 1975, p. 278.

⁶ R. BIFULCO, *Articolo 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, Utet, 2006, p. 143.

⁷ Z. CIUFFOLETTI, *Intervento*, in *Il federalismo degli italiani*, Laterza, 1997, p. 12.

4. Le novità del nuovo Titolo V

Il nuovo Titolo V della parte seconda 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”,
- 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 alle Regioni è attribuita la competenza legislativa in via “residuale” (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 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 n. 42/2009.
- è delineato il principio di “leale collaborazione” fra gli enti (articolo 120).

La revisione del Titolo V della Costituzione si è resa necessaria, come ha sostenuto peraltro Paladin, essendosi realizzato un “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 può condurre allo “svuotamento” della riforma del nuovo Titolo V anche perché l’amministrazione statale è 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"⁸.

In questo decennio 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.

È 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!).

5. La Corte costituzionale ed il nuovo Titolo V

L'intervento della giurisprudenza costituzionale sul Titolo V è stato ampio e continuo e via via ha finito per "interpretare" il testo costituzionale, rispetto alle riforme del 1999 e del 2001. Di seguito si richiameranno alcune di tali pronunce, che ci sembrano significative.

- "L'interesse nazionale non può non esserci (...) anche se non costituisce più un limite né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale"⁹.

È stato aggiunto che, se l'articolo 117 enumera le attribuzioni spettanti allo Stato, è altrettanto vero che "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente (...) significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che, pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale, giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze"¹⁰.

Riferendosi ai principi di "unità ed indivisibilità" (articolo 5 Cost.), la Corte ha ritenuto che le previsioni dell'articolo 118, primo comma, in tema di esercizio unitario delle funzioni amministrative, si potessero estendere anche alla potestà legislativa delle Regioni.

Sull'argomento in questione la Corte è intervenuta ripetutamente: ad esempio con la sentenza n. 278/2010 ha affermato che "(...) il riconoscimento del primato di questi interessi (nazionali) si può affermare solo per mezzo dell'esercizio degli specifici poteri legislativi statali, che siano assegnati dalle norme costituzionali attributive di competenze, di tipo sia concorrente sia esclusivo, secondo il significato che esse hanno nel comune linguaggio legislativo e nel vigente ordinamento giuridico".

- L'interpretazione che la Corte ha dato dell'"interesse nazionale" ha "trasfigurato" le singole attribuzioni enumerate dall'articolo 117.

⁸ P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2009, p. 133.

⁹ Corte costituzionale, sent. n. 303/2003

¹⁰ *Ibidem*

Si può convenire che la comunità nazionale si riconosca in alcuni valori da tutelare a livello statale. Tuttavia l'interpretazione della Corte dell'"interesse nazionale" è stata così pervasiva da consentire allo Stato di neutralizzare qualsiasi competenza legislativa regionale.

- La Corte in alcune sentenze (ad es. la n. 407/2002) ha prospettato l'esistenza di "materie trasversali" (esempio ambiente, concorrenza, livelli essenziali di prestazioni) che, investendo diversi ambiti, debbono essere regolate dallo Stato.

- Si potrebbe concludere che sarebbe stato più "prudente" disciplinare nel nuovo testo del Titolo V la nozione di "interesse nazionale" procedendo ad una ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni più attenta, prudente e coerente.

- Il ricorso all'articolo 5 è stato utilizzato dalla Corte per ribadire l'"unità e l'indivisibilità" della Repubblica anche come ridimensionamento delle diversità fra le Regioni.

Alla Regione, nonostante il nuovo articolo 114 della Costituzione, non è stata riconosciuta una pari posizione costituzionale rispetto a quella attribuita allo Stato.

In tal senso, ad esempio, la sentenza n. 274/2003 sostiene che "(...) è decisivo rilevare, come nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile (...) dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria".

Tale istanza postula necessariamente che "nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento".

- La situazione, nonostante l'entrata in vigore del nuovo Titolo V, non appare sostanzialmente modificata.

Vi è una perdurante preminenza della burocrazia ministeriale ed una scarsa attenzione al principio di responsabilità anche da parte della Corte Costituzionale.

Al fine di sopperire alla distanza fra decisioni di spesa e responsabilità degli amministratori è stata adottata la legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale con i relativi decreti attuativi la cui applicazione tarda a realizzarsi.

6. La riforma del Titolo V ed i recenti provvedimenti finanziari

Il dibattito fra i costituzionalisti sulla Carta costituzionale è stato molto intenso 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, o se al contrario 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 Ruggeri¹¹, 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.

È indubbio che lo spirito costituzionale che ispirò i padri costituenti non esiste più (potrebbe essere una timida eccezione il Governo Monti!) 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 commentatore¹² 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.

Altra parte della dottrina¹³ 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, primo comma, si è adottata una formulazione “quasi livellatrice” fra Stato, Regioni, Province e Comuni, che è però 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 confermato dal secondo 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, primo 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 rimane emarginata; al contrario, 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.

Ad esempio, con l’articolo 117, secondo comma, lett. p), la Costituzione stabilisce (come, peraltro, ha ribadito la legge n. 42/2009, in materia di federalismo fiscale) che lo Stato fisserà le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, contraddicendo l’originaria impostazione costituzionale dell’autonomia locale sancita dall’articolo 114, secondo comma, della Costituzione che in questo modo risulta vanificato.

È stata una legge dello Stato (l.n. 42/2009) ad indicare normativamente le linee guida per la determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali mentre specifici decreti delegati hanno fissato le modalità per l’individuazione delle suddette competenze ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera p).

¹¹ A. RUGGERI, *La forza della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 9 ottobre 2008.

¹² A. CHIAPPETTI, *Il rebus del “ federalismo all’italiana”*, Torino, 2004.

¹³ G.C. DE MARTIN, *L’attuazione del Titolo V: assetto delle autonomie e controlli*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2006.

Siamo ben lontani dalla potestà prevalente della legislazione regionale (articolo 117) e dall'autonomia degli enti locali garantita dall'articolo 114 della Costituzione.

Quest'interpretazione prevalente della legislazione nazionale, come si è accennato in precedenza, è stata ribadita dalla Corte costituzionale con numerose sentenze (tra queste le sentenze nn. 106/2002 e 274/ 2003).

In particolare, con la sentenza n. 106/2002 la Corte riconosce che la revisione del Titolo V comporta un'elevazione al rango costituzionale degli enti territoriali minori soprattutto tramite il rafforzamento dell'autonomia delle Regioni e l'abolizione dei controlli statali.

Secondo la Consulta addirittura: "(...) nel nuovo articolo 114 della Costituzione, gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare"¹⁴.

Tuttavia la Corte stessa precisa in una successiva sentenza (sent. n. 274/2003) che lo Stato e gli enti previsti dall'articolo 114 possono considerarsi parimenti ordinati per le "posizioni costituzionali" ma non per quanto attiene "le funzioni svolte".

Secondo la Corte, come si è detto in precedenza, allo Stato, e quindi alla legislazione nazionale, spetta garantire, in base alle istanze unitarie, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, oltre all'unità giuridica ed economica dell'ordinamento. Nonostante le incertezze del legislatore costituzionale, sempre a giudizio della Corte, i vincoli indicati costituiscono "limiti a tutte le potestà legislative".

7. Le emergenze economiche e l'attuazione del Titolo V

Le emergenze conseguenti alla crisi economica iniziata negli Stati Uniti nel 2008 ed estesi in Europa soprattutto nella seconda parte del 2011 ha costretto i Governi italiani, in precedenza il Governo Berlusconi ed ora il Governo Monti, ad emanare una serie di decreti-legge per ridurre il deficit e ad approntare riforme strutturali (quali quella delle pensioni) per favorire la crescita del Paese.

In tali decreti spesso sono contenute norme che hanno ridotto gli stanziamenti in favore di Regioni, Comuni e Province, "ridimensionando" qualsiasi prospettiva autonomistica e mettendo in serio dubbio la attuazione della legge sul federalismo fiscale (legge n. 42/2009).

All'interno di tali normative, spesso affrettate e talvolta contraddittorie, sono state previste disposizioni, anche di carattere istituzionale, contrastanti con le previsioni del Titolo V modificato dalla riforma del 2001.

Emerge una visione neo-centralista che mal si concilia con quanto stabilito da alcuni articoli della Costituzione (tra cui, come si è detto, 114, 117, 118 e 119 Cost.).

Un esempio, in tal senso, è dato dal decreto-legge 13 agosto 2011, n.138, così come convertito dalla legge n.138/2011. Per quanto concerne le Regioni, il provvedimento, opportunamente, cerca di ridurre la spesa degli organi istituzionali, imponendo la riduzione del numero dei componenti; addirittura sono previste "misure premiali" per quelle Regioni che si adegueranno alle statuizioni del decreto-legge. Sostanzialmente le Regioni sono obbligate a rispettare le norme; perché qualora non si attenessero, non potrebbero concorrere ai benefici concessi agli enti "virtuosi" che realizzano gli obiettivi di finanza pubblica, secondo il Patto di stabilità.

¹⁴ Corte costituzionale, sent. n. 106/2002.

Il legislatore nazionale ha “dimenticato” che l’organizzazione dei Consigli regionali è materia esclusiva di competenza degli Statuti regionali ai sensi delle previsioni costituzionali; e se ciò non bastasse, come si è accennato, ha addirittura fissato misure premiali!

È stato notato che si è in presenza di “un ricatto finanziario” in base al quale la Regione è costretta a sacrificare una quota dell’autonomia concessale dalla Costituzione.

Si è in presenza di scelte neo-centraliste estese, peraltro, anche agli enti locali (quali Comuni e Province). Il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148, ad esempio, in materia di Comuni, al fine di realizzare gli obiettivi di finanza pubblica, stabilisce che i Comuni sotto i 1000 abitanti dovranno istituire “obbligatoriamente” un’Unione di Comuni per la gestione di tutte le funzioni amministrative e dei servizi loro attribuiti dalla legge.

La possibilità di creare delle Unioni dei Comuni era in precedenza lasciata alla facoltà degli organi consiliari che in questo modo risulterebbero svuotati delle loro funzioni politiche-programmatiche; con questa “riforma affrettata” l’Unione dei comuni diventa obbligatoria ed imposta dalla legge!

Altre novità, dal punto di vista di chi scrive, “negative” sono previste per le Regioni in materia di competenze sugli enti locali. Prima del decreto in esame le Regioni con proprie leggi potevano creare nuovi comuni e modificare le rispettive circoscrizioni e denominazioni (articolo 133, secondo comma). In base al nuovo decreto n. 138, i Consigli comunali, entro 6 mesi dall’entrata in vigore della legge di conversione, dovranno proporre l’istituzione dell’Unione dei Comuni. In conseguenza di tali indicazioni di carattere propositivo, e comunque entro il 31 dicembre 2012, le Regioni decideranno l’istituzione delle suddette Unioni nel proprio territorio.

Le Regioni, comunque, sono obbligate a prevedere l’Unione dei comuni anche nel caso che non esistano le delibere propositive dei Consigli comunali interessati o siano state adottate non conformemente alla legge di conversione del decreto n. 138 suddetto.

Sostanzialmente i nuovi enti locali sono stabiliti dalla legge ed attuati dalle Regioni, indipendentemente dalla volontà dei Comuni.

Siamo ben lontani dalle previsioni della Costituzione che stabilisce che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali a prescindere dalle dimensioni!

Sarebbe opportuno valutare, come le previsioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella legge 14 Settembre 2011, n. 148, si possano conciliare con le disposizioni del disegno di legge organico di riforma delle autonomie locali all’esame del Parlamento.

8. Il coordinamento della finanza pubblica e la giurisprudenza costituzionale

Una delle principali finalità del decreto-legge 13 agosto 2011, n.138 (si vedano gli artt. 14 e 16) è certamente quello del coordinamento della finanza pubblica.

La Corte costituzionale con numerose sentenze (nn. 376/2003; 36/2004; 353/2004; 390/2004; 169/2007; 284/ 2009; 297/2009) ha ribadito che “la funzione di coordinamento della finanza pubblica ha un carattere finalistico che sarebbe quello di contenere il costo dell’indebitamento”¹⁵.

Pertanto il Patto di stabilità interno (sent. n. 36/2004) riguarda il concorso delle Regioni e degli enti locali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica accettati dall’Italia con l’adesione al Patto di stabilità e crescita adottato in sede comunitaria; la suddetta sentenza del 2004 così recita: “(...) gli enti medesimi si impegnano a ridurre il disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo”.

¹⁵ Corte costituzionale, sent. n. 376/2003.

In base a queste motivazioni la Corte costituzionale ha ammesso normative nazionali che limitassero la potestà legislativa delle Regioni; per questo si è ripetutamente sostenuto che la giurisprudenza della Corte ha operato una svolta neo-centralista.

Tuttavia, la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 297/2009 ha indicato quali caratteristiche debbano avere le leggi statali per rientrare nei principi di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Le normative nazionali, secondo la giurisprudenza della Corte, debbono ubbidire alle seguenti condizioni: porsi obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, mediante un transitorio contenimento complessivo della spesa corrente; non fissare puntuali strumenti e modalità per il perseguimento degli obiettivi di contenimento degli obiettivi di finanza pubblica.

A giudizio della Corte costituzionale, lo Stato non potrebbe "fissare vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, tali da ledere l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'articolo 119 della Costituzione"¹⁶.

È difficile sostenere che le indicazioni della Corte siano state rispettate nel decreto-legge n. 138/2011 ed in un'altra serie di normative antecedenti e successive.

Il legislatore statale è intervenuto pesantemente sulla potestà legislativa regionale (concorrente o residuale), anche in base alla considerazione, avallata dalla giurisprudenza costituzionale, che il coordinamento della finanza pubblica rappresenti una materia "trasversale".

9. Conclusioni

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, 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. Ancor meglio dello Stato, 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 investito i maggiori fondi per le attività produttive e le infrastrutture.

¹⁶ Corte costituzionale, sent. n. 297/2009.

Gli enti regionali sono, inoltre, stati in grado di operare come ammortizzatori sociali, soprattutto nei servizi alla persona (altro vasto settore di intervento della legislazione), rispondendo in modo originale alle conseguenze della crisi economica.

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

Le politiche di limitazione dell'indebitamento hanno imposto alle Regioni, soprattutto del Sud, di elevare, spesso sino al massimo, la pressione tributaria, essendo molte di esse sottoposte a significativi piani di rientro nel settore sanitario. 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, Province, Città metropolitane, Comuni), ma certamente deve anche salvaguardare l'unità della Repubblica.