

PAROLE di GIUSTIZIA e SPERANZA



unità e autonomia

a cura di **Floriana Cerniglia**
ed **Enrico Andolfatto**



unità e autonomia

3 La parola
Unità e autonomia: dall'art.5 della Costituzione alle sfide del presente
di Enrico Andolfatto

5 Cosa ci dice la Carta?
Unità e autonomia nella logica della Carta fondamentale
di Giuseppe Verde

9 Dalle parole... alla Parola
Unità e autonomia nella vita ecclesiale
Paolo Seghedoni

13 Focus e interrogativi
a cura di Floriana Cerniglia ed Enrico Andolfatto

14 1. L'autonomia differenziata
Una e indivisibile?

18 2. Il federalismo fiscale
La fine della perequazione?

22 3. Gli statuti speciali
Giustificate differenze o inattuali privilegi?

25 4. La conflittualità Stato-Regioni
Una lotta intestina?

27 Una bella storia

 VIDEO

 LINK / SITI

 RIVISTE

 DOWNLOAD (pdf)

Unità e autonomia: dall'art. 5 della Costituzione alle sfide del presente

di Enrico Andolfatto

L'articolo 5 della Costituzione afferma che «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Definendo l'Italia "una e indivisibile", la Costituzione intende affermare l'inscindibilità dello Stato italiano in più Stati, e quindi l'illegalità di ogni tentativo o velleità di secessione di una parte del territorio. Allo stesso tempo, però, i padri costituenti erano ben consapevoli della difficoltà di governare un territorio vasto e ricco di peculiarità locali come quelle della nostra penisola: per questo motivo, lo stesso articolo 5 sottolinea l'importanza del decentramento amministrativo e dell'autonomia.

Ciò equivale a dire che l'Italia è sì uno Stato unitario, ma non accentrato dal punto di vista amministrativo.

Da una parte, lo Stato garantisce il decentramento, e quindi la predisposizione capillare di uffici statali (l'esempio più calzante sono le Prefetture, che per definizione sono "uffici territoriali di governo").

D'altra parte, lo Stato promuove l'autonomia, e dunque l'istituzione di enti pubblici territoriali, diversi dallo Stato, che amministrano parti del Paese, rappresentando – anche dal punto di vista politico – le comunità che vi abitano: si tratta degli enti locali – Regioni, Province e Comuni – che, come sappiamo, sono dotati di competenze tali da svolgere un ruolo fondamentale anche nella vita quotidiana delle persone (si pensi, ad esempio, che la gestione della sanità è pressoché interamente in capo alle Regioni).

Enrico Andolfatto

Funzionario presso la Corte costituzionale, componente del Comitato esecutivo dell'Istituto dell'Azione cattolica per lo studio dei problemi sociali e politici Vittorio Bachelet.



La valorizzazione degli enti locali ha un duplice scopo: in primo luogo l'efficacia e l'efficienza amministrativa, in maniera tale che le esigenze dei cittadini siano soddisfatte dal livello di governo a loro più prossimo; in secondo luogo, la maggiore partecipazione dei cittadini alla vita politica. Un terzo ed ultimo scopo, risalente all'epoca dell'Assemblea Costituente e poi scemato con l'andare del tempo, vedeva l'istituzione delle Regioni (che peraltro venne portata a termine solo negli anni Settanta) come elemento utile a contrastare i movimenti antiunitari, come quelli che dopo la Seconda guerra mondiale si svilupparono nelle isole maggiori.

La struttura dello Stato italiano, unitario ma con autonomie locali, è

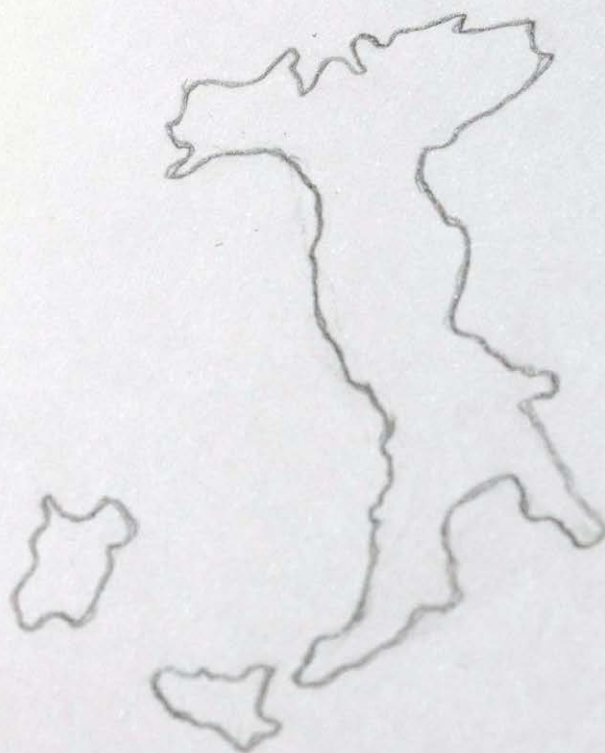
stata al centro di un vasto dibattito negli ultimi decenni: più volte è stata proposta la trasformazione dell'Italia in una Repubblica federale (come lo sono gli Stati Uniti, la Svizzera e la Germania), secondo un'idea che, peraltro, trova le sue radici addirittura nell'epoca risorgimentale (l'idea di fondare uno Stato federale fu però accantonata subito dopo l'Unità, perché pareva mettere a rischio il processo di unificazione ancora in corso). In una Repubblica federale i singoli Stati che compongono la federazione detengono maggiori poteri di governo e di spesa, ed esiste una dinamica politica che spesso contrappone Stati e Governo centrale; inoltre, a seconda dell'ordinamento del-

La valorizzazione delle autonomie locali ha più scopi: su tutti l'efficacia dell'azione amministrativa e la maggiore partecipazione dei cittadini alla vita politica.

le singole federazioni, i governi centrali detengono poteri più o meno ampi e le differenze tra i singoli Stati possono essere assai marcate.

In Italia, fino ad ora, il confronto politico non è mai arrivato a ipotizzare realisticamente la trasformazione dello Stato in una Repubblica federale: piuttosto, il dibattito si concentra sulla possibilità di conferire maggior potere decisionale (oltre che finanziario) a singole Regioni. Da tempo sentiamo, nel dibattito politico, confronti su proposte di attuazione del cosiddetto "federalismo fiscale"; recentissimamente, poi, anche il tema del decentramento è diventato di primario interesse. La nostra Costituzione infatti consen-

te ormai da molti anni – a partire dalla riforma del *Titolo V*, approvata nel lontano 2001 – di attribuire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni che avviino apposite procedure in tal senso: nel 2023, dopo oltre vent'anni di mancata applicazione, ben tre Consigli Regionali, di diverso colore politico, hanno formalmente dato impulso alla clausola prevista dall'art.116, terzo comma, Cost. Abbiamo dunque bisogno di confrontarci e di riflettere su questi temi, per acquisire piena consapevolezza rispetto alle possibili riforme istituzionali che potrebbero nel prossimo futuro interessare la nostra vita di cittadini.



COSA CI DICE LA CARTA?

Unità e autonomia nella logica della Carta fondamentale

di Giuseppe Verde

La Costituzione definisce le caratteristiche della Repubblica attraverso le sue disposizioni: essa è democratica, fondata sul lavoro, nella Repubblica la sovranità appartiene al popolo (art.1). Ancora la Repubblica è una e indivisibile ma promuove l'autonomia e il decentramento (art.5) e che – diversamente da quanto avvenne nell'esperienza pre-repubblicana – la Repubblica è oggi costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato (art.114). I principi fondamentali della nostra Carta fondamentale ci ricordano che la Repubblica riconosce i diritti inviolabili dell'uomo (art.2) e ad essa è affidato il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno svolgersi del principio di uguaglianza (art.3) ed ancora di promuovere le condizioni necessarie affinché il diritto al lavoro sia effettivo (art.4). Prende così corpo un ordinamento costituzionale nel quale si afferma la tutela delle minoranze (art.6), si definisce il rapporto fra lo Stato, la Chiesa cattolica e le confessioni religiose (artt. 7 e 8), si immagina uno sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, e si tutela il paesaggio, l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi (art.9). Lo straniero che non potrà esercitare nel suo Paese le libertà democratiche garantite dalla Costituzione avrà diritto di asilo nel territorio della Repubblica (art.10). Il nostro Paese ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e consente alle limitazioni della sovranità a concorrere alla realizzazione di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni, favorendo le organizzazioni internazionali – si pensi all' Onu e all'UE – impegnate a realizzare quest'ultimo obiettivo.

Il richiamo ai soli principi fondamentali ci fa comprendere che il testo Costituzionale affida alle



Giuseppe Verde

Professore ordinario di Diritto
Costituzionale presso l'Università
degli Studi di Palermo.

istituzioni della Repubblica e a noi tutti il compito di dare concretezza ai valori costituzionali. Le disposizioni costituzionali sono norme giuridiche che devono essere osservate e attuate: non vi può essere nell'ordinamento repubblicano alcun soggetto pubblico o privato che si sottragga al rispetto della Costituzione. Finanche la legge e anche la legge costituzionale non possono violare i limiti previsti dalla Costituzione. Tutto ciò solitamente si esprime rammentando che tra le caratteristiche del testo costituzionale spicca quella della rigidità (lo Statuto albertino era una Costituzione flessibile) e si rammenta che la Corte costituzionale è la custode del valore della Costituzione.

Art. 5 Cost.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento

Art. 114, commi 1 e 2 Cost.

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Art.118, comma 1, Cost.

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.

I Padri della Costituzione ci ricordano che la Repubblica una e indivisibile promuove le autonomie locali e favorisce il decentramento. Diversi sono gli enti che costituiscono la Repubblica (art.114). L'art.118 della Costituzione ci dice che il rapporto che lega gli enti di cui all'art.114 nello svolgimento delle funzioni amministrative è improntato al rispetto del principio di sussidiarietà (oltre che di adeguatezza e differenziazione). Il significato più immediato della sussidiarietà comporta l'allocazione delle potestà a livello più vicino agli interessi del cittadino. In questo senso detto principio potrebbe essere inteso come una valorizzazione dell'autonomia, nel senso che intende valorizzare le competenze dell'ente (sia esso Comune, Provincia, Città metropolitana, Regione o Stato) che sia più vicino all'interesse da soddisfare. Se, per esempio, concentriamo la nostra attenzione sul problema della corretta funzionalità dei percorsi pedonali che consentono a coloro che risiedono in un certo territorio di potersi muovere liberamente in sicurezza, ne consegue che l'interesse dei residenti dovrebbe essere considerato e gestito dall'ente più vicino, cioè, nel caso che stiamo evidenziando, il Comune. Sarà quindi il Comune – uno degli enti che costituiscono la Repubblica ai sensi dell'art.114 – a doversi far carico di tutto ciò che consentirà al cittadino di muoversi senza incorrere in rischi legati alla circolazione di auto e moto. L'esempio trascura altri aspetti decisivi per la vita del pedone. Ci si riferisce al fatto che il Comune abbia una sua struttura amministrativa capace di occuparsi degli interessi della comunità locale; sarà poi necessario verificare che l'ente disponga delle risorse necessarie per assolvere alla funzione qui presa in esame. Per completezza si rammenti che nel caso in cui la funzione esercitata dal Comune fosse espressamente prevista come obbligatoria ma non esercitata efficace-

mente, l'ordinamento contempla la possibilità che lo Stato si sostituisca all'ente inadempiente soprattutto quando il mancato intervento può comportare un rischio per l'incolumità pubblica o quando l'intervento sostitutivo dello Stato è richiesto da esigenze di tutela dell'unità giuridica o economica o dalla necessità di assicurare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali (art.120).

Tornando al rapporto fra *unità* e *autonomia* è necessario superare un dubbio che le note appena svolte avrebbero potuto ingenerare nel lettore. Infatti, se la Costituzione affida alla Repubblica i compiti sinteticamente esposti nei primi dodici articoli della Costituzione, come è possibile coniugare il principio di unità con quello di autonomia. Quest'ultimo affida ad enti diversi compiti precisi nel rispetto del principio di sussidiarietà. Ecco allora che sorge spontaneo il dubbio: la valorizzazione dell'autonomia come può assicurare lo svolgimento dei compiti che la Costituzione affida alla Repubblica. Come è possibile coniugare unità e autonomia? Unità e autonomia non sono forse principi che si escludono a vicenda? Se c'è unità ci potrà essere autonomia?

È bene considerare che il valore dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica significa che tutti gli enti che costituiscono la Repubblica

concorrono, ciascuno con le proprie competenze e attribuzioni, all'assolvimento dei compiti che la Costituzione espone nelle sue disposizioni. A ben vedere i valori che la Costituzione esprime, indicano a tutti i soggetti dell'ordinamento che le potestà pubbliche vanno esercitate nel rispetto dei diritti inviolabili che precedono l'avvio dell'esperienza repubblicana. Nessuno può sottrarsi al rispetto del principio di uguaglianza per il quale dobbiamo concorrere a eliminare quelle situazioni di fatto che impediscono il pieno sviluppo della persona umana che è stata collocata dai Padri della Costituzione al centro del nostro ordinamento, centro di riferimento di diritti e doveri grazie ai quali si costruisce ogni giorno la nostra casa comune. Gli enti che costituiscono la Repubblica sono tutti uniti dal per-

Unità e autonomia non si escludono a vicenda.

seguimento ideale del cambiamento voluto dalla Costituzione e che si realizza attraverso la sua continua attuazione.

Questo non significa che tutti gli enti devono fare la stessa cosa ed esercitano tutti gli stessi poteri. Ecco

che qui conosciamo il valore dell'autonomia. Gli enti nei diversi livelli e gradi di autonomia che l'ordinamento riserva loro potranno concorrere a realizzare le finalità espresse nel testo costituzionale determinandosi autonomamente.

Gli enti che costituiscono la Repubblica sono tutti uniti dal perseguimento ideale del cambiamento voluto dalla Costituzione e che si realizza attraverso la sua continua attuazione

Questo significa che l'autonomia esprime – come prima ed essenziale caratteristica – quella di consentire agli enti – ciascuno nel rispetto dei propri ruoli – di realizzare i compiti della Repubblica con decisioni autonome, maturate in riferimento all'ambito territoriale di cui ciascun ente è espressione. Ogni ente potrà elaborare un proprio indirizzo non come vuota contrapposizione a quello di altri enti, ma come la risposta più efficace che una comunità politica riferita ad un certo territorio può dare ad un interesse. Nel far ciò ogni ente concorre nella realizzazione degli obiettivi affidati dal testo costituzionale alla Repubblica. In questo modo l'autonomia non entra in contraddizione con il principio di unità e indivisibilità della Repubblica. Al contrario rende il valore dell'unità ancora più significativo perché arricchito dal contributo che proviene dagli enti autonomi che sono rappresentativi delle comunità territoriali. L'autonomia concorre poi a realizzare la piena democraticità del nostro ordinamento in quanto essa consente una costante partecipazione dei cittadini appartenenti alle comunità locali alla realizzazione dell'ordinamento costituzionale.

Gli enti di cui discutiamo partecipano alla vita dell'ordinamento svolgendo ruoli e funzioni diverse. Per prima cosa dobbiamo

considerare che lo Stato e le Regioni sono enti legiferanti. Le Regioni, quindi, hanno potestà legislative diverse in ragione del livello di autonomia ad esse riferibili. A riguardo dobbiamo ricordare che abbiamo Regioni ordinarie e Regioni speciali (art.116). Per ogni Regione abbiamo un Consiglio regionale (organo legislativo), una Giunta (organo esecutivo) il cui Presidente è eletto direttamente (nel gergo giornalistico spesso è chiamato Governatore). Le Regioni speciali sono dotate di una particolare forma di autonomia garantita da uno Statuto speciale che è adottato con legge costituzionale. Le Regioni speciali sono cinque e nascono con finalità diverse. L'autonomia speciale della Regione Sicilia muove i suoi primi passi prima dallo svolgimento del referendum del 2 giugno e lo Statuto siciliano risulta approvato con un Regio decreto del 1946. In questo senso l'esperienza siciliana precede l'approvazione del testo costituzionale e il suo coordinamento con la Costituzione è stato svolto alla giurisprudenza costituzionale. In linea generale il regionalismo siciliano e sardo prevede per le due Regioni meridionali potestà legislative particolari capaci di rispondere all'esigenze di rilancio economico e sociale, fortemente avvertito nelle due isole. Le altre Regioni speciali – Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia – affidano al regime della specialità regionale il compito di coinvolgere le minoranze etnico – linguistiche nelle dinamiche dell'ordinamento repubblicano superando attraverso l'autonomia speciale la definizione di questioni legate ad accordi internazionali. Accanto alle Regioni speciali troviamo le Regioni ordinarie che rinvergono le loro attribuzioni più significative nel testo costituzionale. Anche le

Regioni ordinarie hanno un loro Statuto che però non ha il rango di legge costituzionale e che è approvato secondo quanto previsto dall'art.123 della Costituzione dal Consiglio regionale. La Costituzione consente un'ulteriore differenziazione in quanto le Regioni ordinarie possono conquistare ulteriori spazi di autonomia seguendo la prospettiva indicata dal terzo comma dell'art.116. A riguardo si parla di regionalismo

L'autonomia esprime – come prima ed essenziale caratteristica – quella di consentire agli enti – ciascuno nel rispetto dei propri ruoli – di realizzare i compiti della Repubblica con decisioni autonome, maturate in riferimento all'ambito territoriale di cui ciascun ente è espressione

differenziato. Esso presuppone il raggiungimento di una intesa fra la Regione richiedente e lo Stato e lascia intendere che nel nostro ordinamento l'esperienza regionale abbia consentito ad alcuni enti di credere fermamente nel valore dell'autonomia e conseguentemente chiedono ulteriori materie di cui occuparsi. È in corso un ampio dibattito sull'attuazione dell'art.116 terzo comma e la speranza è che non venga mai meno la prospettiva solidaristica che caratterizza profondamente il nostro ordinamento costituzionale. La giusta rivendicazione delle autonomie non dovrà tradursi nel potenziamento di alcuni territori a discapito delle prospettive di sviluppo attese soprattutto nel sud del nostro Paese.

La speranza è che non venga mai meno la prospettiva solidaristica che caratterizza profondamente il nostro ordinamento costituzionale

Il perno dell'autonomia regionale è costituito dall'art.117 della Costituzione. Si tratta di una disposizione costituzionale che nella sua attuazione ha comportato molti problemi applicativi. In questa sede si farà cenno alla sua strut-

tura essenziale, senza far cenno dei molteplici problemi legati all'attuazione dell'art.117. Per prima cosa i soggetti legiferanti nel nostro ordinamento (lo Stato e le Regioni) devono rispettare i limiti indicati al primo comma dell'art.117: il rispetto della Costituzione, dei vincoli che derivano dal diritto dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha una competenza legislativa tassativa. Può legiferare solo sulle materie tassativamente rimesse alla sua competenza dal secondo comma dell'art.117. Vi sono poi delle materie – siamo al terzo comma dell'art.117 – per le quali le potestà legislative regionali potranno essere esercitate solo nel rispetto dei principi fondamentali definiti dalla legislazione statale. Ciò significa che lo Stato con una sua legge definisce la “cornice” della materia e, poi, la Regione nel rispetto di quanto stabilito dallo Stato potrà concorrere alla disciplina della materia. In questo senso la potestà legislativa regionale di cui stiamo discutendo si definisce come “concorrente”, in quanto la Regione concorre con lo Stato nella disciplina delle materie di cui al terzo comma dell'art.117. Nel disegno dell'art.117 le Regioni

sono enti dotati di una potestà legislativa residuale generale nel senso che tutto ciò che non è rimesso alla competenza tassativa dello Stato (117, comma 2) e che non è oggetto di potestà legislativa concorrente (art.117, comma 3), è affidato dal quarto comma dell'art.117 alla potestà legislativa residuale generale delle Regioni. L'aver evidenziato la struttura essenziale dell'art.117 potrebbe indurre il lettore alla facile conclusione che il nostro ordinamento valorizza in massima parte l'autonomia regionale, visto che le Regioni sarebbero dotate di una potestà legislativa residuale generale mentre lo Stato avrebbe una competenza tassativa sostanzialmente circoscritta alle materie affidategli dal secondo comma dell'art.117. Nella realtà le cose funzionano diversamente e in generale si può dire che i meccanismi indicati nell'art.117, introdotti nel nostro ordinamento con la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 2001), non hanno prodotto l'auspicato ampliamento dell'autonomia regionale. La crisi economica del 2008 e la lotta alla pandemia da Covid-19 hanno ulteriormente spostato il pendolo verso lo Stato. Tutto ciò si è realizzato grazie anche al concorso della Corte costituzionale alla quale spetta di risolvere le controversie legislative che contrappongono lo Stato e le Regioni. Infatti, una volta che le leggi statali e regionali sono approvate e promulgate esse possono essere impugnate dinanzi alla Corte costituzionale. Per lo Stato sarà il Governo della Repubblica a sollevare la questione di legittimità costituzionale della legge regionale; viceversa sarà la Giunta regionale a deliberare di impugnare dinanzi alla Corte costituzionale la legge statale. Se osserviamo l'art.117 attraverso la giurisprudenza costituzionale ci accorgiamo che l'attuazione della disposizione costituzionale ci consegna un quadro del regionalismo italiano nel quale le ragioni dell'accentramento hanno avuto la meglio sulle esigenze dell'autonomia. A riguardo si tenga conto che altro aspetto decisivo per la piena attuazione del disegno regionale sarebbe stato l'attuazione dell'art.119 della Costituzione (c.d. federalismo fiscale). L'inerzia politica e le resistenze degli apparati burocratici centrali hanno privato il regionalismo italiano di uno sviluppo armonioso. Il fatto che non si sia data piena attuazione all'art.119 risulta essere una mancanza di una certa importanza i cui effetti negativi potrebbero concretizzarsi in ragione del regionalismo differenziato.

Unità e autonomia nella vita ecclesiale

di Paolo Seghedoni



Paolo Seghedoni

È vicepresidente nazionale per il settore adulti dell'Azione cattolica italiana. Giornalista e consulente per la sostenibilità, ha fondato ed è socio di un'agenzia di comunicazione e consulenza.

Premessa

Quella tra unità e autonomia è una tensione che accompagna la vita delle persone e delle comunità. Una tensione in qualche modo inevitabile, che ci chiede di stare dentro le cose, di abitarle con intelligenza e cuore, di prendere sul serio le forze, centripete o centrifughe, che il mondo ci pone davanti. Ecco perché per ragionare insieme su questi temi, e per poter mettere nella giusta luce questa tensione, è necessario costruire un sia pure sintetico quadro di riferimento che parta dalla centralità della Parola e dal Magistero, in particolare dal Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa. Solo in questo modo potremo poi addentrarci nelle questioni (democrazia e territorio, città e periferie, desertificazione di intere aree del Paese,

perequazione, regionalismo differenziato e via discorrendo) con equilibrio, senza per questo rimanere ai margini della complessità che ci è posta davanti. L'associazione, in questo, ha una parola da condividere e da proporre a tutti, nell'ottica del bene comune e di una capacità di leggere e interpretare i segni dei tempi, di una profezia potremmo dire, che è tra le note caratteristiche dell'Azione cattolica.

In fondo, quando parliamo di unità e di autonomia, ci riferiamo anche alla Chiesa: che è attraversata essa stessa da questo binomio, l'unica Chiesa di Cristo che, attraverso la successione apostolica, è a un tempo universale e locale. Nel 1988 la Pontificia Commissione Biblica scriveva, nel documento ***Unità e diversità nella Chiesa***.



La Chiesa vive oggi, forse più che un tempo, una tensione difficile, che dovrebbe rivelarsi feconda. Le Chiese locali, ed anche i vari gruppi all'interno di esse, prendono una sempre più viva coscienza delle loro particolarità in seno alla Chiesa universale. Cresce la convinzione che, per effondersi pienamente, la grazia della cattolicità implichi un'autentica diversità tra le comunità ecclesiali nella medesima comunione. Tale convinzione è tanto più forte in quanto in molte nazioni si sviluppa parallelamente una viva coscienza delle loro specificità etniche e culturali. Ma l'accento posto sulle particolarità locali rinforza il bisogno di precisare gli elementi che uniscono tutte le comunità ecclesiali nell'unico popolo di Dio.

Si pongono, dunque, due domande:

a) come si possono assicurare che il riconoscimento delle Chiese locali nella loro originalità, lungi dal porre in pericolo l'unità, la fecondi, invece, ed arricchisca la sua universalità?

b) Come evitare che la necessaria ricerca dell'unità soffochi la vitalità di ciascuna Chiesa? Le risposte a tali domande hanno una portata che supera le frontiere di una confessione cristiana. Esse dovrebbero poter arricchire il dialogo ecumenico fra tutti i battezzati, che seguono un cammino difficile verso quella piena unità di tutti che Gesù ha voluto. Lungo la sua strada attraverso i secoli, la Chiesa trova nelle Scritture il significato del proprio destino e della propria missione. Nel momento in cui la situazione del mondo la chiama ad assumere nuove iniziative, essa rilegge la Bibbia e l'ascolta.



Il fondamento, dunque, è biblico.

I fondamenti biblici

Sono diversi i fondamenti su cui poter basare questo binomio, in particolare la scelta è stata di sceglierne cinque, cinque brani che possono aiutare a porre la questione alla luce della Parola e di aprire squarci di luce.

La Pentecoste, innanzitutto: in Atti 2,1-13, Luca narra la discesa dello Spirito come l'atto costitutivo della Chiesa e la pone anche in questa tensione, di unità nella diversità:

Siamo Parti, Medi, Elamiti, abitanti della Mesopotamia, della Giudea e della Capadòcia, del Ponto e dell'Asia, della Frigia e della Panfilia, dell'Egitto e delle parti della Libia vicino a Cirene, Romani qui residenti, Giudei e prosèliti, Cretesi e Arabi, e li udiamo parlare nelle nostre lingue delle grandi opere di Dio.

Il contrario di Babele, tutti ascoltano e capiscono, pur nella diversità, l'unico messaggio di salvezza. Ancora, un riferimento immediato è quello del grande discorso sul corpo e sulle membra di Paolo ai Corinti, in 1Corinti 12,12-30. Un grande discorso in cui particolare e universale si fondono, unicità e diversità vengono a comporsi mirabilmente e in cui il centro, il fulcro, è il riconoscere la centralità di Cristo, la sua signoria:

Ora voi siete corpo di Cristo e sue membra, ciascuno per la sua parte.

E, dopo lo Spirito e il Figlio, è Dio, Padre di tutti, al centro della dinamica in questione in Efesini 4,4-6:

Un solo corpo e un solo spirito, come una sola è la speranza alla quale siete stati chiamati, quella della vostra vocazione; un solo Signore, una sola fede, un solo battesimo. Un solo Dio e Padre di tutti, che è al di sopra di tutti, opera per mezzo di tutti ed è presente in tutti.

È, dunque, la comunione trinitaria a indicarci la strada, la Parola la illumina e tocca a noi, poi, percorrerla. Altri due riferimenti, per chi volesse approfondire ulteriormente: il primo è preso dall'Apocalisse e, in particolare, dai capitoli 2 e 3, la lunga lettera alle Sette Chiese. Si tratta di un testo ricchissimo di spunti, di suggestioni, di simbolismi e, al tempo stesso, di un testo da meditare, da rileggere e da approfondire anche nell'ottica unità/autonomia. Le Sette Chiese sono, in qualche modo, autonome e tutte differenti, ma tutte sono richiamate all'unità, pur se con moniti anche molto diversi: vi sono chiese che si crogiolano nella propria autosufficienza, che vengono per questo fortemente sferzate, altre che, seguendo il Signore, vengono descritte con parole amorevoli, pur se più piccole e apparentemente meno significative. La Parola ci invita a non affidarci alle apparenze e, anzi, ad andare in profondità, come in profondità occorre spingersi per affrontare il binomio.

La dottrina sociale della Chiesa

L'altro grande filone da tenere in considerazione è quello della Dottrina Sociale della Chiesa, che sul binomio unità/autonomia ha molto da dire e da illuminare. Pensiamo, in particolare, ai punti dal 424 al 427, che stanno sotto al titolo *Chiesa Cattolica e comunità politica* e che mettono in luce aspetti quali "Autonomia e indipendenza" (424) e "Collaborazione" (425-427). Lasciamo che a guidarci sia il Compendio della Dottrina Sociale stesso.



Autonomia e indipendenza

424. La Chiesa e la comunità politica, pur esprimendosi ambedue con strutture organizzative visibili, sono di natura diversa sia per la loro configurazione sia per le finalità che perseguono. Il Concilio Vaticano II ha riaffermato solennemente: «Nel proprio campo, la comunità politica e la Chiesa sono indipendenti e autonome l'una dall'altra». La Chiesa si organizza con forme atte a soddisfare le esigenze spirituali dei suoi fedeli, mentre le diverse comunità politiche generano rapporti e istituzioni al servizio di tutto ciò che rientra nel bene comune temporale. L'autonomia e l'indipendenza delle due realtà si mostrano chiaramente soprattutto nell'ordine dei fini.

Il dovere di rispettare la libertà religiosa impone alla comunità politica di garantire alla Chiesa lo spazio d'azione necessario. La Chiesa, d'altra parte, non ha un campo di competenza specifica per quanto riguarda la struttura della comunità politica: «La Chiesa rispetta la legittima autonomia dell'ordine democratico e non ha titolo per esprimere preferenze per l'una o l'altra soluzione istituzionale o costituzionale» e non ha neppure il compito di entrare nel merito dei programmi politici, se non per le loro implicazioni religiose e morali.

Collaborazione

425. L'autonomia reciproca della Chiesa e della comunità politica non comporta una separazione che escluda la loro collaborazione: entrambe, anche se a titolo diverso, sono al servizio della vocazione personale e sociale dei medesimi uomini. La Chiesa e la comunità politica, infatti, si esprimono in forme organizzative che non sono fini a se stesse, ma al servizio dell'uomo, per consentirgli il pieno esercizio dei suoi diritti, inerenti alla sua identità di cittadino e di cristiano, e un corretto adempimento dei corrispondenti doveri. La Chiesa e la comunità politica possono svolgere il loro servizio «a vantaggio di tutti in maniera tanto più efficace quanto meglio entrambe allacciano tra loro una sana collaborazione, considerando anche le circostanze di luogo e di tempo».

426. La Chiesa ha diritto al riconoscimento giuridico della propria identità. Proprio perché la sua missione abbraccia tutta la realtà umana, la Chiesa, sentendosi «davvero e intimamente solidale con il genere umano e la sua storia», rivendica la libertà di esprimere il suo giudizio morale su tale realtà ogniqualevolta ciò sia richiesto dalla difesa dei diritti fondamentali della persona o dalla salvezza delle anime.

La Chiesa pertanto chiede: libertà di espressione, di insegnamento, di evangelizzazione; libertà di manifestare il culto in pubblico; libertà di organizzarsi e avere propri regolamenti interni; libertà di scelta, di educazione, di nomina e di trasferimento dei propri ministri; libertà di costruire edifici religiosi; libertà di acquistare e di possedere beni adeguati alla propria attività; libertà di associazione per fini non solo religiosi, ma anche educativi, culturali, sanitari e caritativi.

427. Al fine di prevenire o attutire possibili conflitti tra Chiesa e comunità politica, l'esperienza giuridica della Chiesa e dello Stato ha variamente delineato forme stabili di rapporti e strumenti idonei a garantire relazioni armoniche. Tale esperienza è un punto di riferimento essenziale per tutti i casi in cui lo Stato ha la pretesa di invadere il campo d'azione della Chiesa, ostacolandone la libera attività fino a perseguirla apertamente o, viceversa, nei casi in cui organizzazioni ecclesiali non agiscano correttamente nei confronti dello Stato.



Si tratta, con tutta evidenza, di un piccolo compendio a sua volta del rapporto, della tensione positiva, tra unità e autonomia, in questo caso nel senso più squisitamente politico. Una tensione che, ancora una volta, trova una radice nella Parola. Lo evidenziano in modo molto chiaro i paragrafi successivi, che riguardano “La Comunità internazionale” e che vanno dal punto 428 al 430 e che sono sotto

al titolo molto eloquente di “L’unità della famiglia umana”. È bene prendere in considerazione anche questi brevi paragrafi, perché mettono in una relazione ancora più stretta il tema con il fondamento biblico, come del resto già evidenziato in precedenza. In questo caso i fondamenti stanno nella Genesi, nell’unità del genere umano fin dal principio.

“ **L’unità della famiglia umana**

428. I racconti biblici sulle origini mostrano l’unità del genere umano e insegnano che il Dio d’Israele è il Signore della storia e del cosmo: la Sua azione abbraccia tutto il mondo e l’intera famiglia umana, alla quale è destinata l’opera della creazione. La decisione di Dio di fare l’uomo a Sua immagine e somiglianza (cfr. *Gen 1,26-27*) conferisce alla creatura umana una dignità unica, che si estende a tutte le generazioni (cfr. *Gen 5*) e su tutta la terra (cfr. *Gen 10*). Il Libro della Genesi mostra, inoltre, che l’essere umano non è stato creato isolato, ma all’interno di un contesto di cui fanno parte integrante lo spazio vitale, che gli assicura la libertà (il giardino), la disponibilità di alimenti (gli alberi del giardino), il lavoro (il comando di coltivare) e soprattutto la comunità (il dono dell’aiuto simile a lui) (cfr. *Gen 2,8-24*). [...]

429. L’alleanza di Dio con Noè (cfr. *Gen 9,1-17*), e in lui con tutta l’umanità, dopo la distruzione causata dal diluvio, manifesta che Dio vuole mantenere per la comunità umana la benedizione di fecondità, il compito di dominare il creato e l’assoluta dignità e intangibilità della vita umana che avevano caratterizzato la prima creazione, nonostante in essa si fosse introdotta, con il peccato, la degenerazione della violenza e dell’ingiustizia, punita con il diluvio. Il libro della Genesi presenta con ammirazione la varietà dei popoli, opera dell’azione creatrice di Dio (cfr. *Gen 10,1-32*) e, nel contempo, stigmatizza la non accettazione da parte dell’uomo della sua condizione di creatura, con l’episodio della torre di Babele (cfr. *Gen 11,1-9*). Tutti i popoli, nel piano divino, avevano «una sola lingua e le stesse parole» (*Gen 11,1*), ma gli uomini si dividono, volgendo le spalle al Creatore (cfr. *Gen 11,4*).

430. L’alleanza stabilita da Dio con Abramo, eletto «padre di una moltitudine di popoli» (*Gen 17,4*), apre la strada al ricongiungimento della famiglia umana al suo Creatore. [...]

Una conclusione

Una breve conclusione, tenendo presente che i fondamenti (biblici e magisteriali) possono essere naturalmente anche molti altri e che l’invito è ad approfondire ulteriormente per fare ancora più luce in questo binomio, così affascinante. Una conclusione “associativa”, perché richiama un prezioso fondamento associativo che, forse, è stato un po’ lasciato ai margini e che invece è molto importante. Potremmo dirlo con una frase semplice, quasi uno slogan: «Dove c’è un piccolo gruppo di Azione cattolica, lì c’è tutta l’associazione». Dove c’è un piccolo gruppo, di ragazzi con i loro educatori, di giovanissimi, di giovani, di adulti, dove c’è una piccola associazione parrocchiale sul territorio, dove c’è una presenza

dell’Azione cattolica, in quel luogo, in quel tempo, in quelle persone c’è tutta l’Azione cattolica. È, questa, una consapevolezza anche molto consolante, che ci dice come l’associazione sia, di per se stessa compresa nel binomio “unità e autonomia”, senza per questo significare di essere slegata, anzi. Del resto è esperienza comune il sapersi “riconoscere” tra soci anche quando non si sa di esserlo.

Per consultare i documenti citati:



Unità e diversità nella Chiesa

Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa

FOCUS E INTERROGATIVI

a cura di Floriana Cerniglia
ed Enrico Andolfatto

1. L'autonomia differenziata

Una e indivisibile?

2. Il federalismo fiscale

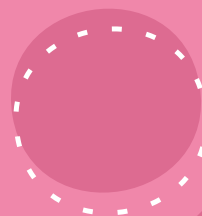
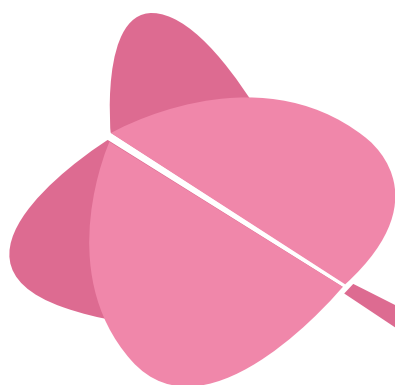
La fine della perequazione?

3. Gli statuti speciali

Giustificate differenze o inattuali privilegi?

4. La conflittualità Stato-Regioni

Una lotta intestina?



Floriana Cerniglia

Professore ordinario di Economia Politica presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e Direttore del Centro di ricerche in Analisi economica e sviluppo economico internazionale (CRANEC, Università Cattolica).

L'autonomia differenziata

Una e indivisibile?

“

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite ad altre Regioni.

Costituzione italiana, art. 116, terzo comma

”

PRO-VOCAZIONE



▶ **Autonomia differenziata.**
Che cos'è? Come potrà funzionare?

PER RIFLETTERE

Il 3 maggio 2023 è formalmente iniziato il percorso parlamentare del disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma della Costituzione”, presentato dal Governo al Senato il 23 marzo (A.S. n 615). Si tratta di dare un percorso di attuazione al nuovo art.116, terzo comma, della Costituzione introdotto dalla riforma costituzionale del 2001 (cfr. sezione → **Cosa ci dice la carta?** ←).

La legge è ora nel suo iter finale di approvazione. Il suddetto comma tre prevede che: “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” possono essere attribuite a tutte le Regioni a statuto ordinario (di qui innanzi RSO) in quelle materie che – secondo quanto prescrive l’art.117 terzo comma della Costituzione – sono ad oggi di competenza concorrente tra lo Stato e Regioni. Un ventaglio molto ampio di materie (in tutto venti) che potrebbero passare alla competenza esclusiva delle Regioni, ad esempio: l’istruzione (salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell’istruzione e della formazione professionale) la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all’in-

novazione per i settori produttivi; la tutela della salute; il governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia. Sempre il comma tre dell’art.116 prevede che possano passare alla competenza delle RSO anche tre competenze ad oggi esclusive dello Stato e che sono: organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull’istruzione, tutela dell’ambiente, dell’ecosistema, dei beni culturali (lettere l, n, ed s del comma due dell’art.117). In sostanza secondo anche una ricognizione fatta dal Ministero per gli affari regionali e le autonomie si tratta di circa 500 funzioni che possono essere attribuite alle Regioni, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’**articolo 119 della Costituzione** ➡ che – introdotto anch’esso nel 2001 – norma i profili di autonomia finanziaria dei governi locali (cfr. focus → **Il federalismo fiscale** ←). Si specifica altresì che tale legge deve essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un’intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Negli scorsi anni, la richiesta di attribuzione di competenza esclusiva su quest’insieme di materie devolvibili è arrivata soprattutto dalla Lombardia, dal Veneto e dall’Emilia Romagna.

L’iter di queste richieste è stato più volte interrotto per:

a) motivi politici; qualche giorno precedente al termine del suo mandato, il 28 febbraio 2018, il governo Gentiloni aveva firmato delle bozze di pre-intese con la Lombardia, il Veneto e l’Emilia che prevedevano il passaggio a queste Regioni di cinque materie (Tutela dell’ambiente e dell’ecosistema; Tutela della salute; Istruzione; Tutela del lavoro; Rapporti internazionali e con l’Unione

europea), ma i testi non sono poi andati in Parlamento con la nuova legislatura; anche le nuove bozze di intesa che erano state predisposte dalla Ministra per gli affari regionali, Erika Stefani, durante il Governo Conte Uno (i cui testi sono stati resi noti solo parzialmente e prevedevano il passaggio alle Regioni di tutte le materie) non hanno avuto un seguito a causa della crisi della maggioranza gialloverde nell'estate 2019 e che porta alla nuova maggioranza giallorossa.

b) motivi tecnici/giuridici concernenti possibili profili interpretativi che questo comma tre solleva. Ad esempio, relativamente al termine "intesa", secondo alcune interpretazioni si dovrebbe applicare un'analogia con la procedura che regola i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose. Il riferimento è all'articolo otto della Costituzione, che prevede un iter di tipo negoziale tra le due parti con un ruolo marginale del Parlamento che può approvare o rigettare l'intesa, ma non può proporre emendamenti. Se questa interpretazione del comma 3 dovesse prevalere, l'intesa tra lo Stato e le Regioni che chiedono l'autonomia differenziata avrebbe una natura "pattizia" tra due esecutivi – quello regionale e quello nazionale – e il Parlamento avrebbe un ruolo marginale. Ma, in base ad altre possibili interpretazioni, nel caso dell'autonomia differenziata, poiché l'art.116 comma 3, può dare luogo a una modifica della ripartizione delle competenze legislative nel nostro ordinamento è importante che il Parlamento abbia un ruolo non secondario. Potrebbe persino verificarsi che se a tutte le Regioni a statuto ordinario fosse concessa autonomia su tutte le materie si

potrebbe modificare in maniera sostanziale l'art.117: si svuota l'elenco delle competenze concorrenti con una procedura insolita, cioè tramite l'art.116, comma 3.

Sono soprattutto le questioni finanziarie che sollevano molti problemi di attuazione dell'autonomia differenziata

Sono soprattutto le questioni finanziarie – cioè le modalità di finanziamento delle funzioni e/o materie che passerebbero alle RSO – che sollevano molti problemi di attuazione dell'autono-

mia differenziata. Ad oggi, il federalismo regionale è monco. Le RSO godono di limitata autonomia finanziaria, il finanziamento delle competenze che esse svolgono avviene ancora sulla base della spesa storica con fondi vincolati (cfr. focus → **Il federalismo fiscale** ←, → **Gli statuti speciali** ←).

Le Regioni che chiedono l'autonomia differenziata propongono invece un finanziamento delle spese decentrate attraverso un'aliquota di compartecipazione al gettito di un tributo erariale (ad es. l'Irpef o l'Iva) come avviene nel caso delle Regioni a statuto speciale. Questa possibilità solleva numerosi problemi. Anzitutto, non è chiaro come quantificare la spesa da decentrare e quindi che va finanziata. È la spesa storica? Oppure un fabbisogno di spesa quantificabile in termini di risorse sulla base della previa determinazione dei Lep (livelli essenziali di prestazione) in quelle materie che hanno a che fare con i diritti sociali dei cittadini e che la nostra Costituzione prevede e attribuisce alla competenza statale, ma che sono ancora lettera morta? A chi attribuire nel tempo l'extra gettito da compartecipazione al tributo erariale se il gettito cresce più rapidamente della spesa, scenario probabile soprattutto nelle Regioni molto ricche? Simulazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio mostrano che, tra il 2013 e il 2017, in Veneto, Lombardia ed Emilia il gettito regionale dell'Iva è cresciuto più rapidamente rispetto alla spesa statale in Istruzione. Se l'Istruzione nel 2013 fosse passata alle Regioni, fissando un'aliquota di compartecipazione all'Iva necessaria a finanziare l'istruzione in quello stesso anno, nel tempo, queste tre Regioni avrebbero avuto più risorse rispetto a quelle necessarie per finanziare la spesa in Istruzione. Con l'effetto finale che questo extra gettito che sarebbe rimasto in capo alle Regioni avrebbe rappresentato una risorsa sottratta allo Stato che destina ad altre finalità o politiche pubbliche.

Il disegno di legge A.S. n. 615 cerca di dipanare alcune di queste questioni definendo meglio la procedura per il conseguimento dell'autonomia e alcuni principi di carattere generale: ad esempio la determinazione dei Lep (livelli essenziali delle prestazioni) quale condizione preliminare per l'attivazione delle intese. Il governo ha quindi incaricato una commissione di studiosi (Commissione Clep, presieduta da Sabino Cassese) per fare

una ricognizione della normativa esistente sui Lep e quindi definirli meglio. Pur tuttavia questa ricognizione non risolverebbe il problema del finanziamento di questi Lep dato che la legge quadro prevede un'invarianza di bilancio. Si pone quindi il problema di come finanziare il ventaglio di Lep – e/o obiettivi di servizio – soprattutto per le Regioni che sono sotto una certa soglia e che non chiedono l'autonomia differenziata. Un'altra questione aperta è se i Lep devono essere definiti da strutture tecniche e dal governo, o debba invece essere una competenza esclusiva del Parlamento. Ed infine, poiché l'autonomia differenziata riguarda un insieme molto ampio di materie che potrebbe portare ad una modifica profonda dell'organizzazione delle politiche pubbliche (un vero e proprio spezzatino che è il contrario rispetto a quanto il PNRR chiede di fare nei prossimi anni) sarebbe auspicabile che la discussione parlamentare serva a chiarire meglio nel disegno di legge di attuazione se le Regioni possono chiedere tutte le materie *tout court* o invece specifiche funzioni all'interno di ciascuna materia sulla base di motivate ragioni di contesto (e non già da generiche dichiarazioni di maggiore efficienza delle Regioni) da parte delle Regioni richiedenti. Per quanto riguarda il finanziamento delle funzioni/materie da trasferire, il disegno di legge prevede che le specifiche modalità di finanziamento devono essere definite nei testi di ciascuna intesa affidando anche



Un percorso ordinato e coerente del regionalismo differenziato dovrebbe procedere sullo stesso binario del fisco regionale (non invece precederlo)



la questione a istituendo Commissioni Paritetiche Stato-Regione; sul solco, dunque, di quanto avviene per le Regioni a Statuto Speciale che annualmente negoziano con il Governo gli aspetti finanziari che le riguardano. I rischi di questa eventualità sono enormi: avremmo altre forme di specialità nelle specialità regionali (un *tertium genus* di Regioni) e

una forte frammentazione dei centri decisionali e di efficacia dell'azione redistributiva dello Stato, sia tra territori sia tra individui, cristallizzando – o addirittura esacerbando – divari già molto alti nel nostro Paese in termini di erogazione di servizi pubblici ai cittadini.

Un percorso ordinato e coerente del regionalismo differenziato dovrebbe invece procedere sullo stesso binario del fisco regionale (non invece precederlo) e dovrebbe essere solo un aggiustamento al margine al sistema di finanziamento delle Regioni che dovrebbe essere definito entro il 2026 sulla base di quanto prevede il PNRR che introduce il fisco regionale tra le riforme da completare nel nostro Paese.

Bisogna fare attenzione al rischio di cristallizzare o addirittura esacerbare i divari presenti nel Paese in termini di accesso dei cittadini a servizi pubblici di qualità.

Assegnereste alle Regioni le competenze in materia di Istruzione? Sulla base di quali criteri?

Quali sarebbero i rischi? Con quali risorse pubbliche si dovrebbe finanziare una eventuale competenza ad alcune Regioni dell'Istruzione?

Secondo voi il regionalismo differenziato può aumentare o ridurre il divario Nord-Sud?



M. Bordignon, F. Neri, C. Orlando, G. Turati, *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?* Nota dell'OCPI, 19 gennaio 2023

F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: «quali ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in «Federalismi.it», n. 6, 2019, pp. 1-35

F. Pallante, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in «Federalismi.it», n. 20, 2019, pp. 1-46

Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui DDLL n. 615, 62 e 273*, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giampaolo Arachi, la Commissione 1^a del Senato della Repubblica

Disegno di legge AS 615 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", Memoria della Banca d'Italia



G. Pisauo, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in «Diritto Pubblico», (2) 2023, pp. 565-580.



S. Mangiameli, A. Filippetti, F. Tuzi, C. Cipolloni C. (a cura di)
Prima che il Nord somigli al Sud
Le ragioni tra divario e asimmetria
Rubettino, 2020



G. Viesti
Contro la secessione dei ricchi
Autonomie regionali e unità nazionale
Laterza, Roma 2023

2

Il federalismo fiscale

La fine della perequazione?

“

Non basta che l'idea federalista venga affermata nelle pagine di un libro; bisogna che diventi programma politico dei partiti democratici. Il federalismo è utile economicamente alle masse del Sud, politicamente ai democratici del Nord, moralmente a tutta l'Italia.

(Gaetano Salvemini, storico, politico e antifascista, 1873-1957)

”

PRO-VOCAZIONE



Finanza locale e federalismo fiscale

PER RIFLETTERE

Nella teoria economica, il federalismo fiscale (o decentramento fiscale) analizza i rapporti finanziari tra enti e/o livelli di governo all'interno di uno Stato. A partire dagli anni Novanta sono state varate importanti riforme nella direzione di un maggiore decentramento fiscale sia negli Stati già molto decentrati (come, ad esempio, quelli che hanno una Costituzione federale) sia negli Stati la cui Costituzione pur non prevedendo una struttura federale demanda ai governi locali margini di autonomia sul fronte dei poteri di spesa e di tassazione.

In Italia un marcato processo di decentramento parte agli inizi degli anni Novanta – anche come risposta alla crisi della finanza pubblica di quegli anni – e prende corpo con leggi ordinarie e amministrative. Questo percorso culmina nella riforma costituzionale del 2001 che modifica il Titolo V della nostra Costituzione (articoli da 114 a 133). A questa riforma ha fatto seguito la legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale in attuazione dell'art.119. Questa legge prevede l'emanazione di molteplici decreti legislativi, la maggior parte dei quali sono stati emanati nel biennio 2009-2011. Ma, il percorso di attuazione di questi decreti è tuttora incompleto e in stallo - e in certi casi di ripen-

samento della materia – anche per le manovre di contenimento del disavanzo pubblico dopo la crisi economica del 2008-2009 e per la mancata definizione dei LEP.

I Lep (o livelli essenziali delle prestazioni) dovrebbero prevedere un *quantum* uniforme di erogazioni di servizi e di diritti di cittadinanza tra le Regioni italiane e tra i Comuni a prescindere dalla diversa capacità fiscale e di reddito di ciascuno di questi enti. Differenze di reddito che invece purtroppo esistono a causa dei divari territoriali nonostante siano passati più di 150 anni dall'Unità di Italia. Proprio la mancata definizione dei LEP non consente ad oggi di attuare pienamente l'art.119 e non è ancora possibile disegnare un meccanismo corretto di finanziamento degli enti decentrati che permette di perequare (cioè, annullare almeno in parte) le differenze di reddito e di gettito fiscale tra i diversi territori.

È interessante notare che sempre agli inizi degli anni Novanta si assiste ad un progressivo trasferimento di funzioni statali e nazionali all'Unione europea e non solo in campo monetario. Queste due tendenze, verso la periferia e verso un centro sovranazionale, possono essere viste come le due facce di una stessa medaglia: il processo di globalizzazione, che accelera soprattutto in quegli anni, richiede istituzioni sovranazionali e crea mercati globali ai quali i singoli territori possono guardare. I confini del mercato cominciano ad andare ben oltre quelli nazionali. In un mondo globale (si credeva) si attenuano i valori nazionali ed invece i cittadini e i politici guardano con più attenzione ai territori.

Negli anni più recenti, soprattutto dopo la pandemia, questo orientamento sta perdendo slancio. Il pendolo del rapporto tra Stato e mercato (molto sbilanciato verso il mercato agli inizi degli anni Novanta con l'idea che anche i governi locali doves-

sero essere disegnati per competere tra di loro in una logica di efficienza di mercato) va ora più nella direzione dello Stato che dovrebbe riaccentrare poteri per gestire meglio le sfide del nuovo contesto geo-politico (vedi *Fra stato e mercato* negli approfondimenti). Per esempio, la competenza concorrente tra Stato e Regioni (come previsto dalla riforma del Titolo V, art.117) in materia di sanità e di energia ha creato forti disfunzionalità decisionali durante la pandemia e la crisi ucraina.

Questi ripensamenti sul rapporto tra lo Stato e gli enti territoriali (ai quali lo Stato può concedere diversi gradi di autonomia) sono connaturati da sempre alla discussione intorno al federalismo (vedi *Idee e forme del federalismo* negli approfondimenti). I fautori del decentramento danno un forte peso a due valori: la responsabilizzazione delle amministrazioni locali e il rispetto delle diversità delle preferenze dei cittadini dei governi locali. I sostenitori della soluzione accentrata sono preoccupati di mantenere condizioni di uguaglianza nell'offerta dei servizi pubblici e quindi hanno a cuore la realizzazione di obiettivi di equità (politiche redistributive) e di stabilizzazione (politiche monetarie e fiscali) e ritengono che soprattutto la gestione delle entrate solo in capo allo Stato possa essere la soluzione migliore.

Detto altrimenti la teoria economica fornisce delle prescrizioni normative sulle circostanze che possono rendere il decentramento di alcuni poteri di spesa e tassazione più efficiente rispetto ad un accentramento di poteri solo allo Stato. Importante evidenziare che la scelta ultima su quale soluzione adottare (o dove collocarsi in un *continuum* tra molto accentramento e molto decentramento) pertiene alla politica che deve soppesare motivazioni di efficienza e di equità.

Queste prescrizioni normative della teoria economica sui vantaggi del decentramento fiscale si basano soprattutto su alcune ipotesi che sono: a) le differenze di preferenze tra i cittadini che risiedono nei diversi territori per l'erogazione di alcuni servizi pubblici locali b) l'incapacità del governo centrale di rispondere adeguatamente a queste differenze di preferenze

per i beni pubblici locali sia per vincoli informativi sia per vincoli costituzionali: sarebbe difficile giustificare una diversa erogazione di servizi pubblici tra territori da parte dello Stato centrale. Queste due ipotesi giustificano la soluzione decentrata di erogazione di servizi pubblici locali che risulta più efficiente in quanto commisurata ai desideri dei cittadini dei diversi territori.

I cittadini inoltre sono anche in grado di controllare meglio la qualità e le competenze dei propri amministratori locali anche attraverso una valutazione comparativa di quello che succede nei territori limitrofi e confinanti. Si dice che il decentramento aumenta il grado di controllo democratico in un Paese e accresce l'*accountability* della classe politica. Di contro un'erogazione locale di un servizio pubblico non consentirebbe di sfruttare le economie di scala, presenti in alcune tipologie di beni pubblici o infrastrutture pubbliche e non consentirebbe di compensare effetti di esternalità positive o negative che l'erogazione di alcuni servizi locali produce. Si pensi ad un grande parco sotto la responsabilità di un ente territoriale, ma i cui benefici ricadono anche sui cittadini dei Comuni vicini che non contribuiscono al finanziamento di quel servizio. Di conseguenza la scelta di quanto decentrare dipende dalle caratteristiche di un bene pubblico locale e dalle preferenze dei cittadini rispetto quel bene. Un'altra questione concernente le relazioni finanziarie tra livelli di governo (come detto, oggetto di studio della teoria economica del federalismo fiscale) è la modalità di finanziamento degli enti territoriali. Se i governi locali hanno autonomia sulla spesa devono anche essere in grado di finanziare questa spesa esercitando una responsabilità verso i propri cittadini sia sulla spesa sia sulla tassazione.

I cittadini, detto altrimenti, devono essere messi nelle condizioni di poter verificare il comportamento dei propri amministratori locali: quanto spendono e come finanziano queste spese. Secondo le prescrizioni della teoria del federalismo fiscale, le forme di finanziamento dei governi locali (che nel caso italiano sono Regioni, Comuni, Città metropolitane e Province) possono essere di tre

“ I cittadini, devono essere messi nelle condizioni di poter verificare il comportamento dei propri amministratori locali: quanto spendono e come finanziano queste spese ”



tipi: tariffe e/o tasse; imposte (autonome, partecipazioni, sovrainposte, addizionali); trasferimenti dal centro o da altri enti locali.

Non possiamo in questa sede soffermarci sui dettagli di ciascuna di queste tipologie di entrate. Evidenziamo soltanto che con riferimento alle imposte queste non possono basarsi su una base imponibile mobile. Per fare un esempio: non sarebbe pensabile che le aliquote Irpef (imposta sul reddito delle persone fisiche) o l'Irpef (imposta sui redditi delle società di capitali) andassero nelle mani dei governi locali perché si realizzerebbero fenomeni di concorrenza fiscale dannosa. Le Regioni sarebbero tentate di tenere basse le aliquote e i cittadini o le imprese si trasferirebbero nei territori con aliquote basse. Tutto questo abbasserebbe il gettito fiscale di uno Stato e la sua capacità di finanziare la spesa pubblica o pagare gli interessi sul debito pubblico. Pertanto, la teoria economica suggerisce tra le imposte da affidare ai governi locali quelle che non hanno una base imponibile mobile e che sia anche distribuita in modo uniforme sul territorio. Un'imposta con queste due caratteristiche è quella sugli immobili. Inoltre, poiché tariffe e/o tasse e imposte

non sono mai in grado di coprire tutta la spesa locale (neanche negli Stati federali dove i governi locali hanno molta autonomia finanziaria) a chiudere questa differenza tra entrate e spese ci pensano i trasferimenti statali che possono essere di diverse tipologie: per compensare effetti di esternalità, per favorire l'erogazione di un servizio o di una infrastruttura, etc. Una caratteristica importante di un trasferimento per fare la perequazione è che non deve incentivare comportamenti poco efficienti da parte degli amministratori locali, ad esempio finanziando tutta la spesa storica (a piè di lista) come avveniva nei comuni e nelle Regioni italiane fino agli inizi degli anni Novanta. Un trasferimento dal centro deve avere soprattutto lo scopo di perequare le differenze della diversa capacità fiscale di un ente; questa capacità fiscale dipende dalle caratteristiche socioeconomiche di quel territorio. Un esempio può essere utile: ci possono essere due governi locali con bisogni e preferenze simili dei cittadini ma con differenze di reddito, gli abitanti di un Comune sono più ricchi rispetto all'altro Comune. Pertanto in ciascuno di questi enti il fabbisogno di spesa è pari a 100 pro-capite. Ma, a causa di differenze di

reddito (come detto un ente è più ricco di un altro) può succedere che un Comune con il proprio gettito – che deriva dai propri cittadini che pagano tariffe, tasse e imposte – può finanziare quasi tutta la spesa mentre l'altro ente riesce a finanziarne solo metà. In questa situazione un trasferimento perequativo dal governo centrale ha lo scopo di dare risorse al Comune meno ricco per finanziare lo stesso fabbisogno di spesa di quello ricco.

Si osservi infine che per le spiegazioni del decentramento dei poteri di spesa e di tassazione che osserviamo in molti Paesi (e non solo negli Stati federali), oltre a motivazioni di tipo economiche, come quelle di cui sopra, ci sono anche motivazioni ideologiche, politiche ed organizzative ampiamente studiate in altre discipline: scienza della politica, diritto, filosofia, storia, sociologia.

Il principio di sussidiarietà, uno dei principi cardine della Dottrina sociale della Chiesa, afferma la priorità del ruolo delle comunità e degli enti che formano una società (anche la famiglia) rispetto alla sola autorità centrale. Questo principio è ripreso nella Co-

stituzione tedesca e nel Trattato dell'Unione Europea ed anche esplicitamente richiamato nella nostra Costituzione, all'art.118 riformato nel 2001.

La teoria politica ha anche messo in luce che il decentramento accentua la partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche e quindi rafforza la democrazia; poiché gli amministratori locali sono più controllabili da parte dei cittadini di quanto non lo sia il governo centrale, dà maggiore garanzia che essi agiscano nell'interesse dei cittadini e inoltre consente di tenere conto di differenze nella composizione sociale (linguistiche, etniche).

Infine, dal punto di vista dell'organizzazione dell'amministrazione dello Stato, bisogna soppesare gli svantaggi – in termini di costo – che enti troppo piccoli possono comportare con il fatto che strutture troppo accentrate possono innescare disordine organizzativo.

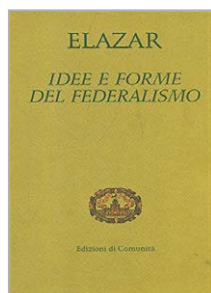
Ed infine, il decentramento consente maggiore sperimentazione e innovazione nelle modalità di offerta dei servizi collettivi e ciò può indurre, per imitazione, miglioramenti di produttività per tutti.

Quali sono gli aspetti
positivi e negativi del
federalismo fiscale?

Per approfondire



F. Cerniglia, *Fra Stato e mercato*, in il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica (2) 2023, pp. 38-47.



D. Elazar
Idee e forme del federalismo
Mondadori, Segrate (MI) 1998

Gli statuti speciali

Giustificate differenze o inattuali privilegi?

“

Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

Costituzione italiana, art. 116, primo comma

”

PRO-VOCAZIONE



▶ Gli statuti speciali

PER RIFLETTERE

L'attuale dibattito politico, relativo a una possibile riforma costituzionale che comporterebbe significativi mutamenti nell'assetto istituzionale dello Stato – riforma che potrebbe approdare a una sostanziale modifica della forma di governo della Repubblica – è intimamente connesso con le questioni relative all'avvento del regionalismo differenziato (cfr. focus → **L'autonomia differenziata** ←).

Sin dal 2017, infatti, con i Referendum sull'autonomia voluti dalle Regioni del Veneto e della Lombardia, l'opinione pubblica è stata stimolata a prendere posizione circa la possibilità di concedere a una o più Regioni le «forme e condizioni particolari di autonomia» permesse dall'art.116, terzo comma, della Costituzione. La nostra Repubblica, però, conosce forme di autonomia differenziata già da molto tempo: si tratta delle Regioni a statuto speciale (Regione Valle d'Aosta; Regione Friuli-Venezia Giulia; Regione Siciliana; Regione Sardegna; Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano, che unitariamente compongono la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol). A differenza delle Regioni a statuto ordinario, che sono tutte dotate di competenze uniformi, definite dall'art.117 della Costituzione (cfr. focus → **La conflittualità Stato-Regioni** ←),

l'attribuzione di risorse e competenze a ciascuna Regione a statuto speciale è determinata per ciascuna di esse dal proprio statuto, che – essendo approvato dai singoli Consigli regionali interessati e, in ratifica, dal Parlamento con procedimento legislativo rafforzato – ha rango paritario a quello della Costituzione. Si tratta, in una certa ottica, di un trattamento di favore che – non stupisce – attira le attenzioni (e forse, non deve esserci timore ad affermarlo, le invidie) soprattutto delle Regioni che sono geograficamente circondate da autonomie speciali. Si pensi ad esempio al Veneto, i cui abitanti – confinando con Trentino Alto-Adige e Friuli Venezia-Giulia – possono notare di prima mano le enormi differenze che sussistono tra statuti ordinari e statuti speciali nella gestione della cosa pubblica (sono eloquenti le molte richieste di assorbimento nelle Regioni a statuto speciale che i Comuni veneti di confine continuano a rivolgere ai Consigli regionali coinvolti).

In primo luogo, le Regioni a statuto speciale godono di amplissime attribuzioni relativamente a molte materie, ove è loro concessa larga autonomia. In particolare, i singoli statuti speciali specificano le materie sulle quali la Regione ha potestà legislativa esclusiva e quelle per cui la potestà è solo integrativa: nel primo caso, le Regioni e le Province autonome possono legiferare in completa autonomia nel rispetto dei principi e delle leggi dello Stato; nel secondo caso, invece, gli enti territoriali autonomi possono solo integrare o adattare le leggi dello Stato in modo tale da disporre di strumenti più aderenti alle necessità e alle caratteristiche del territorio. In secondo luogo, ciò che è peculiare in relazione alle Regioni a statuto speciale è il loro sistema di finanziamento: infatti, le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riscossi sui loro territori restano in loro diretta gestione con percentuali che, se rapportate a quelle dei vicini a statuto ordinario, appaiono sostanzialmente vertiginose.

La tabella che segue, elaborata dall'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani su dati forniti dalla Camera dei Deputati, dà un significativo spaccato di questa peculiarità:

Regione a statuto speciale	% IRPEF trattenuta	% IRES trattenuta	% IVA trattenuta	% Accisa carburanti trattenuta
Valle d'Aosta	100%	100%	100%	100%
Trentino-Alto Adige (Regione)	0%	0%	10%	0%
Trento (Provincia autonoma)	90%	90%	80%	90%
Bolzano (Provincia autonoma)	90%	90%	80%	90%
Friuli-Venezia Giulia	59%	59%	59%	30%
Sicilia	71%	100%	36%	0%
Sardegna	70%	70%	90%	70%

Questi dati, per essere compresi, necessitano di una contestualizzazione: le percentuali di tributi erariali trattenute dalle singole autonomie speciali riflettono l'originaria allocazione delle competenze che, in fase di prima applicazione della Costituzione, era stata immaginata per ciascuna di esse. Inoltre, nelle attribuzioni si tenne conto della situazione delle varie economie regionali al tempo della stesura dei relativi statuti speciali: ad esempio, nel 1951 il PIL *pro capite* del Trentino-Alto Adige era sostanzialmente in linea con quello nazionale, mentre quello della Sicilia era pari al 58% di quello nazionale; al giorno d'oggi, il PIL *pro capite* del Trentino-Alto Adige è superiore del 44% rispetto a quello nazionale, mentre i dati della Sicilia sono rimasti sostanzialmente invariati (PIL *pro capite* pari a circa il 60% di quello nazionale). Da questa evoluzione, gli osservatori traggono fondamentalmente due considerazioni: da un lato, il fatto che la situazione economica delle Regioni a statuto speciale si sia mossa in modo fortemente differenziato ha comportato una diversa attivazione delle funzioni di autonomia speciale, così conducendo

a una sostanziale "sperequazione interna" tra gli stessi statuti speciali (rimanendo nell'esempio, il Trentino-Alto Adige ha virtuosamente potuto attivare sempre più attribuzioni statutarie, al contrario della Sicilia); dall'altro lato, agevolazioni economico-tributarie che negli anni '50 apparivano più che giustificate, in ragione di obiettive condizioni di difficoltà dovute al collocamento delle autonomie speciali in territori di confine, al giorno d'oggi potrebbero sembrare meno eque.

Infine, al fine di inquadrare compiutamente l'esperienza delle autonomie speciali, resta un'ultima valutazione da fare: negli ultimi anni, soprattutto in conseguenza dei periodi di crisi finanziaria e valutaria susseguitisi a partire dal 2008, lo Stato è intervenuto in maniera massiccia anche in favore delle Regioni a statuto speciale, nonostante le condizioni di floridità finanziaria che storicamente hanno caratterizzato la loro autonomia; e ciò anche per il fatto che – pur se solamente dal 2012 in poi – anche le autonomie speciali sono obbligate a rispettare i patti di stabilità interna e a contribuire agli obiettivi di finanza pubblica con programmi di riduzione del debito.

Nel perseguire i propri obiettivi di riforma, lo Stato potrà mutuare il modello delle autonomie speciali applicandolo anche alle Regioni ordinarie che aspirano ad acquisire nuove competenze ai sensi dell'art.116 della Costituzione?

Si tratterebbe di un assetto complessivamente sostenibile?



M. Bordignon, F. Neri, L. Rizzo, R. Secomandi, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*



G. Falcon
**Lineamenti
di diritto pubblico**
CEDAM, Padova 2021



R. Bin, G. Pitruzzella
Diritto costituzionale
Giappichelli, Torino 2023



La conflittualità Stato-Regioni

Una lotta intestina?



La Corte costituzionale giudica [...] sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni.

Costituzione italiana, art. 134



PRO-VOCAZIONE



La Corte Costituzionale

PER RIFLETTERE

L'art.114 della Costituzione italiana afferma, nei suoi primi due commi, che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»: affermando l'autonomia statutaria, di poteri e di funzioni degli enti territoriali, la Repubblica ammette dunque che ogni livello periferico sia dotato di specifiche attribuzioni. Nel caso delle Regioni, queste attribuzioni si traducono anche nella potestà di emanare proprie leggi, secondo una suddivisione di competenze con lo Stato analiticamente dettata dal successivo art.117 Cost. (si parla, tecnicamente, di "riparto di competenze"): allo Stato è riservato il potere esclusivo di intervento legislativo relativamente a un elenco tassativo di materie (come ad esempio l'ordinamento penale, competenza in base alla quale solo lo Stato può prevedere sanzioni penali in reazione a determinati comportamenti); altre materie sono oggetto di competenza concorrente, e cioè sono ripartite tra lo Stato e le Regioni (lo Stato detta i principi fondamentali della disciplina, sulla base dei quali le Regioni articolano

la propria normativa di dettaglio); alle Regioni, infine, spetta un'autonoma competenza in tutte le materie non ricadenti nei due gruppi precedenti (è la cosiddetta competenza residuale). Questo riparto, che normalmente si articola esclusivamente secondo le regole dell'art.117, cui si è appena fatto cenno, può – come si è visto in precedenza (cfr. focus → **L'autonomia differenziata** ←) – subire modificazioni nei casi in cui una Regione chieda di vedersi riconosciute alcune «forme e condizioni particolari di autonomia» (art.116 Cost.).

Se istintivamente l'individuazione dell'autorità competente a legiferare in una certa materia potrebbe ritenersi semplice, l'esperienza istituzionale insegna che – al contrario – ciò non è affatto vero. Un esempio, abbastanza intuitivo, può facilmente chiarire il perché: una norma in materia edilizia, che consentisse a un privato di effettuare un determinato intervento, sembrerebbe apparentemente un affare squisitamente regionale; ma quella stessa norma potrebbe incidere sulla tutela dell'ambiente, che al contrario è parte della competenza esclusiva dello Stato, il quale, su iniziativa del Governo, potrebbe ritenere elusa la propria sfera di attribuzioni. Che fare, dunque?

Il legislatore costituzionale – che, nel 2001, ha riformato la Costituzione regolando l'attuale assetto, come sopra descritto – ha avuto la saggia lungimiranza di cogliere la possibilità che, tra Stato e Regioni, nascano controversie relative alle reciproche sfere di attribuzioni; per questo, è stato ideato il meccanismo delineato dall'art.127 Cost.: «il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione

leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge».

La Corte costituzionale – che è il più elevato organo giurisdizionale di garanzia nell'architettura costituzionale – ha, in effetti, molte attribuzioni: ma una delle principali, per l'appunto, è proprio quella di dirimere le controversie tra Stato e Regioni e tra Regioni. La procedura, nella sua essenza, è molto semplice: quando il Governo ritiene che una Regione, nell'esercizio della propria potestà legislativa, abbia invaso le competenze statali, indirizza alla Corte costituzionale un ricorso motivato, indicando le norme che intende censurare e i parametri costituzionali che assume essere stati violati; per converso, se una Regione ritenesse che lo Stato (o un'altra Regione) abbia esorbitato le proprie attribuzioni, allo stesso modo indirizza alla Corte costituzionale un ricorso con le medesime caratteristiche. La Corte, a quel punto, dispone di più strumenti per risolvere la controversia: potrà ritenere il ricorso inammissibile (ad esempio, per carenze formali), restituendolo al mittente; potrà analizzarlo nel merito e ritenerlo non fondato, respingendo le richieste dell'ente ricorrente; potrà infine, sempre all'esito di un esame nel merito, giudicare il ricorso fondato, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate con il ricorso; in quest'ultimo caso, di conseguenza, la Corte annulerà – con effetti erga omnes (cioè

validi nei confronti di tutti) – le norme di legge oggetto dell'impugnazione.

Nel corso del 2022, la Corte costituzionale ha ricevuto 104 ricorsi relativi a contenziosi tra Stato e Regioni; nel 2021 i ricorsi furono 71 ma, nel 2020, furono 118 (si possono consultare, in proposito, gli annuari della Corte costituzionale). Fu però negli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale del 2001 – ad opera della quale, come detto, fu introdotto il sistema del riparto di competenze – che i contenziosi istituzionali davanti alla Corte costituzionale toccarono i loro massimi: dal 2001, infatti, i “giudizi in via principale” (questo è il nome tecnico dei ricorsi Stato-Regioni) sono cresciuti in maniera esponenziale, fino a toccare la ragguardevole quota di 280 nel 2012 (si legga, in argomento, la Relazione del Presidente Giorgio Lattanzi alla Riunione straordinaria della Corte costituzionale del 21 marzo 2019). È facile intuire il motivo di tale incremento: la riforma del 2001 mutò radicalmente il Titolo V della Costituzione, che precedentemente non prevedeva il meccanismo del riparto di competenze come oggi lo conosciamo, e comportò di conseguenza una necessità di assestamento negli equilibri tra Stato e Regioni che durò più di un decennio. Solo dal 2013 in poi, soprattutto grazie all'opera chiarificatrice messa in atto della giurisprudenza della Corte costituzionale, il tasso di contenzioso tra i diversi livelli territoriali della Repubblica iniziò ad assumere i connotati di fisiologia che oggi sono riscontrabili nelle statistiche della Corte stessa.

Quale sarà il destino della conflittualità tra Stato e Regioni, in una fase della storia repubblicana in cui molte Regioni stanno chiedendo di vedersi riconosciute nuove competenze?

Si farà tesoro dell'esperienza maturata negli ultimi vent'anni, o i nuovi equilibri istituzionali che necessariamente deriveranno dal regionalismo differenziato porteranno nuovamente lo Stato e le Regioni a scontrarsi in vecchie, ma per certi versi inedite, vertenze giudiziarie?

a cura di Enrico Andolfatto

L'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) è un'Organizzazione internazionale che opera per creare sinergie tra Stati, al fine di elaborare «politiche migliori per una vita migliore». L'OCSE rappresenta una sede di confronto per comprendere i nuovi sviluppi della società e per fornire assistenza agli Stati nella soluzione di varie problematiche: i governi possono confrontare le varie esperienze politiche, trovare risposte a problemi comuni, identificare le migliori pratiche di intervento e lavorare per coordinare le politiche nazionali e internazionali.

Far funzionare il decentramento

Nel 2019 il centro OCSE che studia le problematiche delle realtà locali (CFE) ha pubblicato un report dal titolo *Far funzionare il decentramento. Una guida per i decisori politici (Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers)*: esso si concentra sulle tendenze attuali delle politiche per il decentramento sia nei Paesi aderenti che in quelli non aderenti all'OCSE, e sui modi concreti per farlo funzionare.

Nel report si sostiene che la domanda da porre non dovrebbe essere se il decentramento sia positivo o negativo, ma piuttosto se i risultati del decentramento – in termini di democrazia, efficienza, affidabilità, sviluppo regionale e locale – dipendano dal modo in cui questo viene progettato ed attuato.

Il report sostiene che il decentramento non dev'essere considerato come una panacea per ogni tipo di problema che un Paese possa affrontare, e non deve nemmeno essere visto di per sé come un obiettivo a sé stante. Piuttosto, esso dovrebbe essere un mezzo per raggiungere determinati obiettivi. Ricerche empiriche ed un gran numero di esempi pratici dimostrano che il decentramento può portare ad una maggiore efficienza del settore pubblico, alla democratizzazione ed alla stabilità politica. Ci sono inoltre esempi di fallimenti del decentramento, quando le riforme non sono state adeguatamente progettate ed attuate e quando

la dimensione poliedrica del concetto non è stata ben capita.

Secondo l'OCSE, trarre vantaggio dal decentramento per lo sviluppo locale è particolarmente importante nel contesto attuale di geografia del malcontento, di crescenti divisioni tra luoghi che si sentono lasciati indietro dalla globalizzazione e dal cambiamento tecnologico e luoghi che traggono vantaggio dalle opportunità offerte dalla modernità. I sistemi di decentramento disfunzionale fanno parte della storia che c'è dietro alle crisi delle democrazie: è quindi necessario trovare un modo per rendere i sistemi di decentramento più efficienti.

Il report identifica dieci linee guida per far sì che il decentramento funzioni e conduca allo sviluppo locale. Oltre alle linee guida, il documento propone strumenti concreti per i decisori politici, tra cui dettagliate serie di raccomandazioni, checklist, trappole da evitare ed esempi di buone prassi, sia in stati unitari che federali.





azionecattolica.it