



27 NOVEMBRE 2019

# Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà

di Massimo Carli

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università *Mediterranea* di Reggio Calabria



# Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà \*

**di Massimo Carli**

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università *Mediterranea* di Reggio Calabria

**Sommario:** 1. Le vicende delle intese con il Veneto, la Lombardia e l'Emilia R. 2. La situazione delle altre Regioni. 3. La motivazione delle richieste regionali. 4. I due referendum consultivi in Veneto e Lombardia. 5. Febbraio 2018: gli accordi preliminari con il Governo di Veneto, Lombardia ed Emilia R. 6. Le intese sottoscritte il 25 febbraio 2019. 7. Le bozze di intese del 15 maggio 2019. 8. Il regionalismo differenziato ruba il posto al principio di sussidiarietà. La conclusione sembra comunque lontana.

## **1. Le vicende delle intese con il Veneto, la Lombardia e l'Emilia R.**

*Forme e condizioni particolari di autonomia*, le hanno le Regioni a statuto speciale e le possono avere le Regioni ordinarie, una volta attuato il regionalismo differenziato nelle materie di competenza concorrente e in tre materie di competenza statale, mediante una legge dello Stato, approvata con questo procedimento: iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art.119 Cost., maggioranza assoluta, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata (*art. 116, secondo e terzo comma della Costituzione*).

Pochi sono i contributi della dottrina favorevoli senza riserve al regionalismo differenziato, di più i contrari e i favorevoli a certe condizioni. Contrari i sindacati e molti comitati e associazioni che, sotto la sigla "La rete dei numeri pari," hanno chiesto in una assemblea nazionale del 17 ottobre 2019 il ritiro di qualunque progetto di autonomia differenziata, considerata come l'attacco più insidioso e indiretto all'unità del paese finora perseguito.

L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ha tardato a mettersi in moto. Nell'autunno del 2017 si sono svolti due referendum consultivi in Veneto e Lombardia, chiedendo agli elettori se volevano che le rispettive Regioni avessero più autonomia: come era scontato, i sì superarono il 90 per cento.

Veneto e Lombardia presentarono quindi al Governo la loro richiesta di intesa, precedute dalla Regione Emilia R. che, senza aver fatto il referendum, aveva chiesto l'accettazione delle sue proposte di maggiore autonomia in meno materie rispetto alle altre due regioni: 23 le materie del Veneto, e cioè tutte quelle

---

\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Testo destinato agli scritti in onore di Franco Pizzetti.

possibili, 20 la Lombardia e 16 l'Emilia R. La richiesta della Regione veneta è stata accompagnata da un progetto di legge statale approvato dal Consiglio regionale veneto il 15 novembre 2017.

Il Governo Gentiloni ha firmato, tramite il sottosegretario Bressa, tre accordi preliminari, definiti pre-intese, il 28 febbraio 2018, pochi giorni prima delle elezioni nazionali.

Il primo Governo Conte, il 25 febbraio 2019, ha firmato tre bozze di intese con Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, di cui però si conoscono solo le disposizioni generali.

Con la data 15 maggio 2019 sono circolate tre bozze contenenti le disposizioni generali (titolo primo) e le nuove competenze da passare alla Regione (titolo secondo), riportando in due diverse colonne le disposizioni accettate dai Ministeri e, nell'altra colonna, le proposte della Regione non accettate. Il Veneto, una volta insediato il secondo Governo Conte, ha consegnato al nuovo Ministro per gli affari regionali, Boccia, un testo in cui sono confermate le disposizioni già presentate e non accolte dai singoli Ministeri.

Il nuovo Ministro si è ripromesso di incontrare, a casa loro, tutti i presidenti regionali, compresi quelli delle Regioni speciali e, in audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, riferendosi alle ultime bozze in cui erano emerse diversità di vedute fra le tre Regioni e il Governo, ha precisato che il non accoglimento di alcune proposte regionali era il frutto di una valutazione solo tecnica, dei singoli Ministeri, e non politica. Il Ministro ha inoltre comunicato di ritenere necessaria una legge cornice contenente le disposizioni generali da valere per tutte le Regioni, da approvare entro l'anno e, subito dopo, far partire le trattative non solo con le tre Regioni che avevano trattato con i Governi Gentiloni e il primo Governo Conte, ma, possibilmente, con tutte le Regioni.

## **2. La situazione delle altre Regioni.**

Che non stanno a guardare. Chi più chi meno, si sono mosse. Nessuna Regione ha fatto proposte per tutte le materie, come il Veneto: 9 materie la Liguria, 10 la Toscana, 7 la Campania, 6 la Calabria e 8 il Piemonte. L'Abruzzo, ultima ad attivarsi, ha costituito una commissione e delegato un consigliere regionale ad affrontare il tema dell'autonomia differenziata.

Quattro le Regioni contrarie alle proposte di intese di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna. Il 19 marzo 2019 la Regione Puglia ha approvato due mozioni con le quali si impegna tutti gli organi regionali a intraprendere ogni iniziativa per contrastare il procedimento avviato, perché le richieste di maggiore autonomia sarebbero dannose per l'Italia in generale e per le Regioni meridionali in particolare, rappresentando una rottura dell'unità del paese, una fucina di disuguaglianze tra i cittadini e un atto di presunzione egoistico e fuori dal tempo. La richiesta delle tre Regioni mirerebbe al trattenimento sul territorio dei "residui fiscali," che darebbe un colpo mortale al sud.

Il Consiglio regionale della Calabria, il 30 gennaio 2019, ha espresso preoccupazione per i rischi connessi all'applicazione del 116.3 dalla quale deriverebbero conseguenze gravi in termini di mancata garanzia dei livelli essenziali; ne consegue la proposta di una forte iniziativa dei Consigli regionali per ottenere una moratoria immediata dell'iter in corso, con diffida al Governo nazionale a predisporre atti che prevedano il trasferimento di poteri e risorse ad altre Regioni fino alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Anche la Regione Lazio ha impegnato la Giunta a richiedere al Governo che nessun trasferimento di poteri e risorse sia attivato finché non siano definiti i LEP (livelli essenziali delle prestazioni). E, significativo di una diffusa preoccupazione in tutto il meridione, è il fatto che anche la Sicilia, Regione a statuto speciale e, come tale, fuori dell'ambito di applicazione del 116.3, abbia considerato l'iniziativa delle tre Regioni come un segno di forte egoismo, definendo l'Italia del regionalismo differenziato come l'Italia dello spezzatino dei diritti.

Il Lazio è la Regione presieduta dal segretario nazionale del partito democratico che appoggia il Governo. Il quale, nel suo programma, mostra di condividere le preoccupazioni delle regioni meridionali: *“E' necessario completare il processo di autonomia differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà, la tutela dell'unità giuridica e economica; definisca i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i fabbisogni standard; attui compiutamente l'art. 119, quinto comma della Costituzione, che prevede la istituzione di un fondo di perequazione volto a garantire a tutti i cittadini la medesima qualità dei servizi. Ciò eviterà che questo legittimo processo riformatore possa contribuire ad aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese. Nella ricognizione ponderata delle materie e delle competenze da trasferire e delle conseguenti ricadute – di natura politica, giuridica, economica e sociale - che questo trasferimento determina, occorre procedere con la massima attenzione. In questa prospettiva, decisivo e centrale sarà il ruolo del Parlamento, che andrà coinvolto anche preventivamente, non solo nella fase legislativa finale di approvazione”* (punto n. 20).

Ben diverso era stato l'impegno del primo Governo Conte che considerava il regionalismo differenziato questione prioritaria nell'agenda di governo; prometteva di accompagnare il trasferimento delle funzioni con le risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse e *considerava l'attuazione del regionalismo differenziato come un percorso di rinnovamento dell'assetto istituzionale che dovrà dare sempre più forza al regionalismo, applicando, regione per regione, la logica della geometria variabile, che tenga conto sia delle peculiarità e della specificità delle diverse realtà territoriali, sia della solidarietà nazionale, dando spazio alle energie positive e alle spinte propulsive espresse dalle collettività locali* (§ 20 del contratto).

### **3. La motivazione delle richieste regionali.**

Ma come si determina l'autonomia giusta e cooperativa richiesta dall'attuale Governo o la nuova autonomia rispettosa della solidarietà nazionale, cui faceva riferimento il contratto del primo Governo Conte? Con quali motivazioni le Regioni hanno chiesto maggiori competenze?

Negli accordi preliminari del 28 febbraio 2018 si fa riferimento a “specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo”. Questo simulacro di motivazione non è cambiato nelle bozze di intese del 25 febbraio e del 15 maggio 2019; della sua inconsistenza se n'è accorta la Regione Veneto che l'ha tolta nella proposta di intesa consegnata al Ministro Boccia.

Il presidente della giunta emiliana Bonaccini ha richiesto più competenze per avere più libertà di gestione su alcune precise competenze: e anche questa non mi pare una motivazione sufficiente.

Nella richiesta di intesa della Regione Piemonte si indicano quattro motivazioni: per un rilancio socio-economico del territorio; per la riunificazione di competenze solo parzialmente attribuite; per il raggiungimento di obiettivi di semplificazione; per specificità. E il nuovo Presidente eletto dal centro-destra aggiunge che l'autonomia significa responsabilizzazione e non va confusa con la mancanza di solidarietà verso le altre Regioni: un Piemonte in salute, ha aggiunto, può essere solidale, mentre un Piemonte malato ha invece bisogno della solidarietà altrui.

L' accettazione del Governo di discutere di intese sostanzialmente prive di una adeguata motivazione porta ad interpretare l'art. 116.3 come un'operazione che prescinde da una ragione particolare, esistente solo per qualche regione, configurandosi, invece, come l'applicazione della sussidiarietà per tutte le Regioni. Su questo torneremo più avanti, dopo aver completato la conoscenza dei procedimenti in corso.

#### **4. I due referendum consultivi in Veneto e Lombardia.**

L'attuazione del regionalismo differenziato incomincia con i due referendum in Veneto e Lombardia che hanno avuto l'indubbio merito di riportare all'attenzione del mondo politico il tema delle Regioni, uscite con le ossa rotte dalla vicenda dei finanziamenti ai gruppi consiliari utilizzati per spese private.

E' però inaccettabile, a mio avviso, utilizzare l'esito dei referendum per sostenere che il popolo veneto e quello lombardo hanno dimostrato di volere la maggiore autonomia che, né il Governo né il Parlamento potrebbero contrastare. Inaccettabile, perché la propaganda dei due referendum ha fatto continuo riferimento al fatto che nelle rispettive Regioni le tasse pagate erano largamente superiori alle risorse impiegate nell'erogazione di servizi alla Regione stessa: che cioè il residuo fiscale era troppo alto. “A me non interessano nuove competenze”, ha ripetuto più volte il presidente Maroni, “ma avere maggiori risorse”. E il presidente Zaia, nelle varie interviste, ha sempre motivato la richiesta di intesa della sua Regione con la necessità di una forte diminuzione del residuo fiscale.

Tanto è vero, che con l'art. 2 del progetto di legge statale approvato dal suo Consiglio regionale il 15 novembre 2017, la Regione Veneto vuole i nove decimi del gettito dell'IRPEF, i nove decimi del gettito dell'IRES e i nove decimi del gettito dell'IVA, cui si aggiunge la responsabilità esclusiva del proprio sistema sanitario regionale, finanziato solo dal bilancio regionale, come nelle regioni speciali (meno la Sicilia).

### **5. Febbraio 2018: gli accordi preliminari con il Governo di Veneto, Lombardia ed Emilia R.**

Gli accordi preliminari del febbraio 2018 tra il Governo Gentiloni e Veneto, Lombardia e Emilia R. sono molto simili ma non uguali. Sono accordi superati da quelli del febbraio e maggio 2019, ma è utile ricordarli perché è in questa sede che è maturata la scelta in materia di risorse, scelta poi abbandonata, ma che ha determinato, come abbiamo visto, la reazione delle Regioni meridionali.

Ci riferiamo alla disposizione, identica nei tre accordi (art. 4, comma primo, lettera c), secondo la quale i fabbisogni standard, che dovrebbero sostituire la spesa storica relativa alle nuove competenze attribuite, dovrebbero essere determinati con riferimento, anche, al *gettito dei tributi maturati nel territorio regionale*: previsione che ha determinato l'accusa di voler prevedere un sistema di finanziamento riferito al residuo fiscale e quindi penalizzante per tutto il sud.

Negli accordi di un anno dopo (febbraio 2019) la disposizione riguardante le risorse finanziarie continua a far discutere perché, in mancanza della determinazione dei fabbisogni standard, prevede che il finanziamento delle nuove funzioni delle Regioni avvenga in misura non inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse.

Gli economisti hanno spiegato che tale previsione arricchirebbe, senza giustificazione, le Regioni richiedenti l'intesa perché, di regola, la spesa statale al nord è più bassa di quella al sud e quindi il valore medio è, per le Regioni del nord, più alto della spesa storica.

Sempre nelle pre-intese del febbraio 2018, troviamo altre due previsioni che merita ricordare perché davano soluzioni (a mio avviso sbagliate) a problemi che dovranno essere affrontati dalla legge quadro di cui ha parlato il Ministro Boccia.

Con riferimento al procedimento di approvazione delle intese, si prevedeva che, in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese fra lo Stato e le confessioni religiose di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione, il Parlamento potesse dire un sì o un no, senza possibilità di entrare nel merito dell'atto. Tesi condivisa dal presidente lombardo Fontana che il 7 ottobre 2019 affermava: "cosa c'entra il Parlamento che è un organo terzo? L'intesa è stata fatta tra Regione e Governo e con gli emendamenti potrebbe venir fuori una cosa diversa. Il Parlamento dica sì o no, ma non entri nel merito".



Questa interpretazione dimentica che la maggiore autonomia dovrà essere prevista da una legge dello Stato approvata a maggioranza assoluta con la quale si modificherà la Costituzione: e mi pare evidente che la modifica della Costituzione non può essere demandata ad un'intesa tra Governo e Regione. Non ci soffermiamo sul punto perché abbiamo già visto che, secondo il programma dell'attuale Governo, decisivo e centrale sarà il ruolo del Parlamento, “che andrà coinvolto anche preventivamente e non solo nella fase legislativa finale di approvazione”. E per il Ministro Boccia, nella sua audizione nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, “tutto passerà al Parlamento cui toccherà l'ultima parola, sia sulla cornice quadro sia sulle intese”.

La seconda previsione delle pre-intese che merita ricordare riguarda la durata delle previsioni dell'intesa Governo-Regione. L'articolo 2 delle tre pre-intese prevede una durata decennale modificabile solo con il consenso della Regione: acquisito il consenso, “il Governo presenta alle Camere un disegno di legge contenente le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base della originaria intesa e necessarie al recepimento di quanto concordato”.

Non si dice che la legge di modifica della prima intesa va approvata a maggioranza assoluta, ma così dovrebbe essere perché una legge ordinaria non può, evidentemente, modificare una legge approvata a maggioranza assoluta. Ma se con la maggiore autonomia la Regione funziona peggio, è saggio non consentire allo Stato di porvi rimedio se non con il consenso dalla Regione? Se la Regione ha un deficit nella sanità, lo Stato può nominare un Commissario; perché non prevedere qualcosa di simile anche in questo caso?

Inoltre, c'è la possibilità di prevedere una scadenza alle leggi: dopo tot anni le disposizioni della legge approvativa dell'intesa perdono la loro efficacia e quindi se la Regione si oppone ingiustificatamente a delle modifiche rischia di perdere tutto alla scadenza del termine. E sulla ragionevolezza delle modifiche richieste dal Governo potrebbe essere previsto il parere (vincolante?) della Commissione parlamentare per le questioni regionali e/o della Conferenza unificata.

## **6. Le intese sottoscritte il 25 febbraio 2019.**

Il primo Governo Conte aveva promesso più volte la firma delle intese con Veneto, Lombardia ed Emilia R., ma il 25 febbraio 2019 sono circolati soltanto testi concordati di bozze di intesa sulle disposizioni generali. Il titolo secondo, invece, e cioè le disposizioni relative alle nuove competenze legislative ed amministrative delle Regioni, era (ed è) introvabile nel sito del Ministero e in quelli delle Regioni.

Il testo relativo all'Emilia R. prevede una *competenza complementare* in ordine alla organizzazione ed all'esercizio delle funzioni amministrative locali riferite alle materie oggetto dell'intesa (art. 2, secondo comma). Previsione, a mio avviso, di molto dubbia legittimità costituzionale perché è vero che la legge

che approva l'intesa è legittimata a dire cose diverse da quelle scritte in Costituzione, ma tale previsione non è senza limiti: e non ci sembra possibile prevedere un nuovo tipo di potestà legislativa che si aggiungerebbe a quella concorrente e residuale.

Una novità interessante, invece, è quella prevista dal terzo comma dello stesso articolo che, nell'indicare i limiti delle nuove competenze, vi comprende i principi fondamentali *espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nel titolo II della presente intesa*. Quindi niente più principi desunti dalla normativa delle singole materie, con i quali il Governo e la Corte hanno ridotto la potestà legislativa concorrente a normazione di attuazione e integrazione di quella statale.

E' noto che le competenze senza le risorse servono a poco. Nel 1972 gli undici decreti legislativi di trasferimento delle funzioni amministrative (fonti primarie ma di competenza del Governo) avevano sottostimato le riduzioni e soppressioni dei capitoli del bilancio statale; nel 1977 il decreto 616 aveva rinviato a decreti ministeriali la determinazione e quantificazione delle riduzioni o soppressioni dei capitoli del bilancio dello Stato, decreti mai emanati e sostituiti da una legge di variazione del bilancio statale che quantificò le risorse da passare alle Regioni in una somma molto inferiore a quanto loro spettante. Le intese hanno disegnato un procedimento che dovrebbe evitare un'eccessiva penalizzazione delle Regioni, perché la determinazione dell'ammontare delle risorse sarebbe affidato ad una Commissione paritetica, le cui conclusioni sono fatte proprie dal Presidente del Consiglio, con il parere della Conferenza unificata, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni di merito di Camera e Senato, con la consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Infine, non è prevista alcuna scadenza dell'efficacia dell'intesa, perché si è affidato alla Commissione paritetica, su richiesta di una delle due parti, il compito di verificare lo stato di attuazione dell'intesa e l'eventuale necessità di adeguamento (art. 8). E, sempre per fare chiarezza sulla potestà legislativa regionale, si è previsto che quando una legge regionale interviene nelle materie disciplinate dall'intesa, deve individuare espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione. Mi pare una previsione di dubbia legittimità costituzionale perché non mi sembra possa esservi spazio, nel nostro sistema delle fonti, per una legge regionale che azzeri leggi dello Stato. E, per attenuare la singolarità di tale previsione, la legge regionale è comunicata al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale.

## **7. Le bozze di intesa del 15 maggio 2019.**

E veniamo all'ultima ipotesi di attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione nei confronti del Veneto, Lombardia ed Emilia R. Si tratta di tre testi comprendenti, questa volta, anche il titolo secondo, dedicato alle competenze attribuite alla singola Regione. Sono testi che portano la data del 15 maggio



2019, successiva quindi di circa tre mesi rispetto alle bozze di intese del 25 febbraio e che non sono stati pubblicati nei siti del Governo o delle Regioni ma solo in un sito denominato Roars.

Le disposizioni generali sono molto simili a quelle delle bozze di intese del 25 febbraio. Tutte e tre le bozze giustificano le richieste di maggiore autonomia con quella finta motivazione che abbiamo già criticato. Tutte e tre prevedono un finanziamento determinato da una Commissione paritetica che parte dalla spesa storica, sostituita dall'ammontare dei fabbisogni standard da calcolare entro tre anni e, in mancanza, riferimento al valore medio nazionale che abbiamo già criticato. Non c'è la scadenza della validità dell'intesa e nemmeno il riferimento al procedimento di approvazione parlamentare delle intese con le confessioni religiose. C'è la competenza complementare della sola Emilia R. e la già vista (e criticata) previsione di leggi statali dichiarate inefficaci nei confronti della Regione da una legge regionale. I secondi titoli contenenti le competenze attribuite alla Regione non sono identici fra loro. 50 articoli il Veneto, 42 la Lombardia e 47 l'Emilia R., ma in realtà gli articoli sono di più perché quelli proposti dalle Regioni non sono numerati. Il Ministero dell'ambiente ha precisato che le sue proposte sono provvisorie. Sono solo quattro gli articoli sui quali c'è il consenso di due o tre Regioni; dieci sono i casi che hanno avuto il consenso di una sola Regione; di più sono i pareri favorevoli con modifiche (19 casi), cui si aggiungono i pareri contrari (21 casi), e poi proposte non accettate e proposte della Regione sulle quali il Governo non si è espresso. E' quindi evidente che siamo lontani dal raggiungimento delle necessarie intese.

## **8. Il regionalismo differenziato ruba il posto al principio di sussidiarietà. La conclusione sembra comunque lontana.**

Nei paragrafi precedenti abbiamo visto come si pensa di attuare il regionalismo differenziato. Alcuni problemi mi sembrano risolti, come il riferimento del regionalismo differenziato alle sole Regioni ordinarie e il ruolo del Parlamento, abilitato a entrare nel merito dell'intesa: quando e come lo stabiliranno i regolamenti parlamentari e, prima, gli accordi politici.

Il regionalismo differenziato è nato per contrastare le richieste di alcune Regioni di diventare regioni speciali e quindi come misura destinata ad essere applicata solo ad alcune Regioni per una qualche loro particolarità. Tale finalità non la si ritrova nel testo costituzionale che, parlando di *forme e condizioni particolari di autonomia* delle Regioni ordinarie, che è la formulazione adoperata per le Regioni speciali, ha legittimato l'interpretazione che ne hanno data le Regioni ordinarie: maggiore autonomia “per ragioni funzionali alla propria crescita e sviluppo”, come è stato scritto fin dalle pre-intese firmate con il Governo Gentiloni.



Il Governo, per parte sua, ha accettato di entrare nel merito delle richieste regionali, prima, nelle pre-intese, solo su cinque materie e poi anche in tutte le altre avanzate dalle Regioni. Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna hanno iniziato le trattative a livello tecnico con il Governo e le altre Regioni si apprestano a farlo. E il Governo incoraggia le Regioni ad avanzare le loro richieste incontrandosi con i quindici presidenti delle Giunte regionali.

Oggi dunque, con il regionalismo differenziato, se si valuta che la Regione ordinaria sia in grado di svolgere bene certe funzioni amministrative, meglio dello Stato, queste le sono affidate. Ma anche con l'art. 118 della Costituzione, e cioè con il principio di sussidiarietà che vuole l'intervento pubblico solo se i cittadini, da soli o insieme, non sono in grado di svolgere bene certi compiti (lo Stato come *subsidiium*), si cerca il soggetto in grado di svolgere in maniera adeguata certe funzioni. La disposizione è rimasta lettera morta ed ora pare che verrà sostituita dal regionalismo differenziato.

Con un vantaggio: verrà meno quello che era stato definito “lo scandalo del sistema regionale” costituito dal fatto che quindici Regioni ordinarie sono trattate tutte allo stesso modo, nonostante la loro diversità per tradizioni storiche, numero di abitanti, estensione territoriale, vocazione turistica, agricola o industriale.

Per questo la Costituzione ha inserito fra i principi fondamentali l'autonomia, “riconosciuta e promossa dalla Repubblica”: perché l'autonomia si porta dietro, necessariamente, la differenziazione.

Ma i problemi non mancano. Primo: quanta differenziazione consentire alle Regioni ordinarie. Anche le ultime bozze sulle competenze da riconoscere alle singole Regioni, dopo mesi di trattative, evidenziano molte divergenze non superate.

Secondo: la Regione avrà funzioni amministrative modificabili con legge ordinaria e funzioni amministrative avute con il regionalismo differenziato e quindi intoccabili senza il consenso della Regione?

Terzo: come esce “il centro” da questa vicenda, perché il rischio di un'amministrazione statale allo sbando è evidente. Le intese se ne fanno carico, ma con previsioni spesso destinate a rimanere inattuato, come quella del trasferimento delle “risorse umane” da Roma nelle varie Regioni.

Quarto: una Commissione paritetica (nove componenti nominati dal Governo e altrettanti dalla Regione) determina le risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle funzioni di cui al titolo secondo, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente sugli stati di previsione delle Amministrazioni interessate. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono trasferiti i beni e le risorse finanziarie determinati dalla Commissione paritetica. Il trasferimento dei beni e delle risorse comporta la contestuale soppressione o il ridimensionamento, in rapporto a eventuali compiti residui delle



amministrazioni statali: così dispongono l'art. 3, secondo e terzo comma e l'art. 4, primo comma, della più recente bozza di intesa e cioè quella del 15 maggio 2019.

Si parte quindi finanziando la Regione con la spesa storica: quello che lo Stato spendeva per le funzioni trasferite passa alla Regione. Manca però l'indicazione del bilancio statale di riferimento; sarà, probabilmente, quello del 2020 e quindi un bilancio che, come per il passato, potrà aver diminuito gli stanziamenti dei capitoli interessati dal trasferimento delle funzioni alla Regione. E quando si sarà individuato il capitolo del bilancio che finanziava la funzione statale, come si determinerà la sua riduzione, dato che il capitolo riguarda tutte le Regioni ordinarie e quindi anche Regioni che non hanno richiesto il trasferimento di quella funzione amministrativa?

Quinto: se lo Stato riduce le funzioni amministrative svolte, dovrà sopprimere o ridimensionare i suoi uffici periferici e ridimensionare, in rapporto ai compiti residui, le amministrazioni centrali (art. 4, primo comma). Lo stesso doveva fare lo Stato dopo i tre trasferimenti delle funzioni amministrative del 1972, del 1977 e del 1998: allora ci si riuscì solo in parte, con conseguenti inefficienze dell'amministrazione statale.

E, per finire, le disposizioni che prevedono il trasferimento delle funzioni alla Regione entreranno in vigore insieme al finanziamento delle funzioni (art. 4, quinto comma): la legge approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta è quindi soltanto la prima tappa di un cammino ben più lungo, di cui non pare vi sia consapevolezza nel dibattito in corso.