

Un'autonomia differenziata non troppo speciale

di Roberto Cavallo Perin

Un profondo ringraziamento agli organizzatori per avermi invitato, alla prof. Maria Immordino, al prof. Gaetano Armao, alla prof. Caterina Ventimiglia e a tutti coloro che hanno reso possibile questa bellissima accoglienza.

Il convegno ha messo già in evidenza molte delle questioni essenziali, mi limito ad alcune considerazioni che data l'ora posso solo esporre per punti.

Anzitutto quale natura giuridica abbia l'intesa prevista dall'art. 116 Cost.: quella di un vero e proprio atto di volontà oppure anche e soprattutto d'accertamento della possibilità di ulteriori forme e condizioni d'autonomia, a cominciare dalla capacità delle Regioni che richiedono l'attribuzione di nuove funzioni amministrative (art. 11, cod. civ.), nel senso di adeguatezza dell'organizzazione della Regione di destinazione a ricevere nuove funzioni e servizi (art. 118, co. 1°, Cost.). Quest'ultima soluzione s'impone se si ritiene che il fondamento dell'autonomia differenziata non ponga una norma in deroga verso i principi di attribuzione delle funzioni alle Regioni, che anche letteralmente si riferiscono a tutti gli organi e enti della Repubblica italiana, cioè anche alle Regioni, non solo ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane (art. 118, co. 1°, Cost.).

La seconda considerazione è che non credo che la norma posta a fondamento dell'autonomia differenziata (art. 116, co. 3°, Cost.) possa consentire di mutare le Regioni a statuto ordinario – via intesa – in Regioni a statuto speciale, poiché la norma in esame indica una autonomia che si sostanzia più precisamente in *ulteriori* forme e condizioni, che si distinguono perciò dall'autonomia speciale che la precede negli enunciati dello stesso articolo costituzionale, che invece trovano fondamento in una norma costituzionale, che è fonte dei rispettivi statuti (art. 116, co. 1°).

Al contrario per le Regioni a statuto ordinario ove le ulteriori forme e condizioni sono l'oggetto di una legge ordinaria, ulteriormente limita nell'oggetto alle materie concorrenti e alle esclusive sull'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; legge ordinaria che è rinforzata dall'iniziativa della Regione, dall'intesa tra Stato e Regioni, nonché dal dovere di sentire gli enti locali.

L'attuale progetto di riforma approvato al Senato della Repubblica e più volte considerato in questo convegno parla di trasferimento delle competenze nelle materie, ma non precisa se intenda riferirsi al trasferimento delle funzioni amministrative o se intenda coinvolgere in vario modo anche le funzioni legislative. Non è chiaro infatti se l'attuazione di ulteriori forme e condizioni dell'autonomia differenziata possa determinare un ampliamento dell'ambito legislativo

regionale sino al punto di potere riclassificare una materia di competenza esclusiva dello Stato come materia regionale, con una sorta di *de-costituzionalizzazione* della fonte normativa degli elenchi di cui all'art. 117, che – secondo uno schema teorico ormai chiarito – cesserebbero di avere efficacia all'emanazione della legge ordinaria che recepisce l'intesa, dando attuazione all'autonomia differenziata (art. 116 u. c. Cost.). Se la rottura con il precedente sistema delle fonti può essere ritenuta significativa, non altrettanto lo è forse l'effetto di sistema che è ragionevole attendersi.

La questione è evidente con le materie di competenza concorrente che – anche ove riclassificate come competenza esclusiva regionale – determinerebbero la formale estinzione del potere statale di definire leggi di principio nelle materie medesime, fermo restando la disciplina unitaria di principi generali dell'ordinamento a tutela degli interessi nazionali, che riguarda qualsiasi competenza anche esclusiva delle Regioni a statuto ordinario, sin dai primi giudizi della Corte costituzionale sul titolo V (Corte cost. 303 del 2003).

Quanto al trasferimento di funzioni amministrative, si è detto che il limite espresso è dato dall'art. 119 Cost. con grave limitazione sul calcolo delle risorse che sono attualmente disponibili al bilancio dello Stato, comprensive di quelle che potranno essere sottratte negli anni a venire per contribuire alla riduzione dell'indebitamento, con la conseguenza che sono da intendersi come *rebus sic stantibus* ciò che le intese assegnano di personale e quote di bilancio statali unitamente al trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni.

Le considerazioni sinora esposte mi pare che confortino l'idea che le ulteriori forme e condizioni di autonomia fondino più una scelta di completamento delle autonomie ordinarie (più che d'equiparazione alle autonomie speciali), da parte di quelle Regioni che possano accompagnare le intese con una analisi d'intelligenza artificiale sulle effettive capacità di gestione, di una o più funzioni, o di uno o più servizi pubblici, mantenendo una forte cooperazione tra Stato e Regioni in una rete che in ogni settore assume in via crescente una dimensione nazionale (istruzione e sanità) ove non europea o internazionale (beni culturali o ambiente) senza perciò negare un forte radicamento locale nell'erogazione, sempreché il centro (Stati o Ue) assuma il compito di essere garante del funzionamento dei punti rete in cui avviene l'erogazione delle funzioni e dei servizi su base regionale o ulteriormente locale.