

## I nodi pendenti per attuare (correttamente) una riforma di sistema incompiuta \*

*Gian Candido De Martin*

*(Ordinario di diritto pubblico nell'Università Luiss Guido Carli di Roma)*

Sommario:

- 1. - Le questioni prioritarie per realizzare la via italiana al federalismo;**
- 2. - I principali nodi pendenti per le autonomie locali;**
- 3. - Il problema della condizione degli enti locali nelle Regioni speciali dopo la riforma del titolo V .**

1. A voler fare il punto sul processo di attuazione della Repubblica delle autonomie, prefigurata già nel 1948 nella Carta fondamentale con il riconoscimento e la valorizzazione del policentrismo autonomistico, pur nell'ambito di un sistema unitario e indivisibile, si deve anzitutto richiamare l'orizzonte della nuova statualità che è stata sviluppata nel 2001 con la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, con la quale si è potenziato fortemente il ruolo delle istituzioni territoriali, sia regionali che locali, dando vita ad un modello in larga misura inedito, incentrato comunque sul netto superamento dello Stato monocratico e gerarchico.

In effetti, pur essendo questo disegno istituzionale per alcuni versi ancora da completare e perfezionare, può dirsi che il nuovo titolo V finisce per delineare una sorta di via italiana al federalismo, intendendo naturalmente il termine federalismo, che è polisenso, non nell'accezione tecnica tradizionale dello Stato composto, con il super Stato e gli Stati membri, ma come sinonimo di un sistema policentrico volto a responsabilizzare il più possibile le autonomie garantite costituzionalmente, partendo anzitutto dal principio di sussidiarietà.

In altre parole, nel nostro ordinamento ci si muove nell'ambito di una forma di Stato in cui il principio base è quello di rafforzare il più possibile le autonomie sia sul piano legislativo che su

---

\* Il testo sviluppa e rielabora una relazione tenuta dall'autore al Convegno "Verso Il federalismo. Autonomie locali e Regioni speciali", svoltosi all'Università di Sassari il 10 ottobre 2008.

quello amministrativo. Questo è, d'altra parte, il criterio direttivo di fondo che uno dei primi commentatori della Costituzione – Carlo Esposito - aveva già lucidamente messo in chiaro, sottolineando appunto che l'art. 5 non intende perseguire il principio di unità, bensì evidenziare la necessità di rafforzare il più possibile le autonomie, ferma restando la cornice unitaria del sistema, che non va però intesa come uniformità e che non implica quindi omogeneità piena di ordinamento e di assetto.

Di conseguenza, l'obiettivo prioritario è quello di attuare finalmente questo disegno, anche se qualche intervento di perfezionamento e di integrazione della riforma del 2001 andrebbe parimenti messo in conto, non solo in funzione di alcune opportune rettifiche del riparto delle potestà legislative dell'art. 117, ma soprattutto per prevedere una rappresentanza al centro delle autonomie, nell'ambito di un nuovo bicameralismo in cui un ramo del Parlamento nazionale sia la voce delle autonomie, nonché per consentire alle autonomie locali di accedere alla Corte Costituzionale, in modo da poter fruire di forme di garanzia e di tutela che in altri ordinamenti simili al nostro (v. da ultimo la Spagna) sono state sancite.

Comunque, al di là di queste esigenze di integrazione o di perfezionamento del testo costituzionale, il problema fondamentale appare attualmente quello di avviare finalmente un organico processo attuativo della riforma, su tre assi principali: ciò che richiede evidentemente un percorso di lungo respiro, che si può realizzare solo a condizione che vi sia un impegno politico e istituzionale per così dire *bypartisan*, o comunque un adeguato clima unitario di tutto il sistema, perché si tratta di una sfida destinata a valere nel tempo e a rifondare per molti versi le istituzioni e le pubbliche amministrazioni della nostra Repubblica.

In primo luogo, si tratta di perseguire un'effettiva valorizzazione dell'autonomia come responsabilità. Le autonomie territoriali di diverso livello vanno considerate enti di governo delle rispettive comunità territoriali, titolari di un'autonomia che non è concessa o sotto tutela, ma che è elemento significativo di una condizione istituzionale che la Costituzione riconosce perché intrinseca alla ragion d'essere di queste realtà territoriali, ferma restando ovviamente l'unità e indivisibilità del sistema.

Il secondo asse è legato all'esigenza di modernizzazione della macchina pubblica, nell'ambito di un riassetto complessivo del sistema, che miri anche a ridurne le articolazioni istituzionali e amministrative. La semplificazione può derivare proprio da una corretta e coerente applicazione dei principi contenuti nel nuovo titolo V, partendo dal riconoscimento della centralità e dalla pari dignità dei soggetti costitutivi della Repubblica indicati nell'art. 114, senza alcuna gerarchia, ma semmai qualificando i ruoli istituzionali dei diversi soggetti del sistema ai vari livelli. Da questo

punto di vista va sottolineato che il ruolo delle Regioni deve essere essenzialmente di carattere legislativo e programmatico, non amministrativo e operativo, mentre l'amministrazione e la gestione dei servizi pubblici dev'essere incentrata, per quanto possibile, nei due enti locali, Comuni e Province.

A questa prospettiva si riconnette il terzo asse da percorrere, che implica la necessità di una chiarificazione delle funzioni dei diversi soggetti del sistema, a partire da quelle amministrative, che sono quelle che costano e che vanno quindi determinate in via preliminare per poter applicare la norma chiave dell'art. 119 della Costituzione, in virtù della quale le risorse del sistema vanno distribuite in base al principio fondamentale della correlazione tra le funzioni e i mezzi finanziari necessari per il loro integrale esercizio. Quindi, solo una volta stabilite le funzioni, si può applicare il 119, per cui non ha senso perseguire il così detto federalismo fiscale, o come vogliamo chiamarlo, senza aver prima definito il chi fa che cosa.

**2.** Sulla base delle premesse fin qui accennate, si può ora sviluppare qualche considerazione più puntuale sulle principali questioni pendenti in ordine al riassetto di competenze e funzioni, distinguendo essenzialmente quattro aspetti sui quali concentrare l'attenzione.

Il primo punto si lega a quanto appena accennato: l'esigenza di chiarificare le funzioni amministrative dei vari livelli istituzionali del sistema in coerenza col nuovo art. 118, che incentra per quanto possibile l'amministrazione pubblica sul Comune, rovesciando la prospettiva tradizionale, basata sul decentramento delle funzioni a partire dal centro, e quindi assegnando all'ente locale più prossimo al cittadino il massimo di competenze possibili, risalendo via via nel sistema secondo le logiche legate ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. Peraltro, va tenuto presente che, prima ancora di attuare il 118 (anzi, per poter meglio attuare il 118), si deve procedere alla definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, in applicazione del preciso compito affidato al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lettera p).

Nel merito, è da escludere l'ipotesi, pur da taluno profilata, di restringere la nozione di funzioni fondamentali solo agli aspetti di carattere per così dire istituzionale, legati alle funzioni necessarie per il funzionamento degli organi di governo dei Comuni e delle Province. Appare, infatti, preferibile la tesi di chi ha sostenuto che, al di là delle funzioni così dette ordinamentali degli enti locali, le funzioni fondamentali debbano riguardare anche, se non soprattutto, il ruolo e le competenze nelle varie materie che vanno riconosciuti ai Comuni e alle Province in tutto il territorio della Repubblica, da considerare quindi come invarianti che debbono caratterizzare la ragion d'essere di tutti gli enti locali della medesima categoria nell'ambito del sistema.

Ciò significa individuare lo zoccolo comune di funzioni spettanti ai Comuni o alle Province, che concorrono a delinearne il ruolo istituzionale, sia come enti preposti al governo di interessi propri ed essenziali per ciascuna collettività territoriale locale, sia come istituzioni repubblicane indispensabili per tenere insieme il paese, per assicurare la coesione nazionale. Da questo punto di vista si potrebbe, da un lato, fare tanti esempi nei diversi campi (assetto del territorio, sviluppo economico, servizi sociali), precisando competenze e servizi che – anche sul piano storico – sono da riconoscere come determinanti per la cura dei bisogni di carattere prevalentemente, se non esclusivamente, locali; dall'altro si potrebbero però anche aggiungere esempi di funzioni (come quelle in materia di stato civile, anagrafe, ecc.), di per sé non di carattere locale, anzi istituzionalmente spettanti allo Stato, anche se esercitate tradizionalmente (per delega) da tutti i Comuni della Repubblica: il riconoscimento di queste funzioni tra quelle fondamentali intestate ai Comuni non si legherebbe di per sé agli interessi propri della collettività locali, bensì alla tenuta della coesione nazionale.

Naturalmente il problema in concreto è quello di definire quali siano le funzioni da ritenere fondamentali nei vari campi. E' un compito affidato al legislatore statale, che finora non è riuscito ad esercitarlo, nonostante alcuni tentativi posti in essere: nella quattordicesima legislatura con la delega al Governo prevista dalla legge 131 del 2003, che però non ha avuto seguito nei tempi previsti, nonostante le proroghe; d'altra parte, la delega prefigurata dal Governo nella quindicesima legislatura (Atto Senato n. 1464) non ha potuto avere seguito per l'interruzione anticipata della legislatura. Adesso, nella sedicesima legislatura, è ripresa l'iniziativa in materia, con uno schema di disegno di legge governativo non ancora però formalmente approvato dal Consiglio dei ministri (a luglio 2009).

Veniamo al secondo punto da mettere a fuoco in ordine al riassetto delle competenze, cercando di precisare in cosa debba consistere la necessità di assicurare la centralità dell'amministrazione locale nel nuovo sistema.

L'amministrazione locale va considerata, come già rilevato ex art.118, il centro dell'amministrazione del sistema paese nella nuova prospettiva costituzionale, a partire dal ruolo generale del Comune, che dev'essere ricostruito come istituzione a misura dei cittadini innanzitutto per le cosiddette funzioni di base e i servizi alla persona, da ritenere rientranti nel patrimonio naturale e per così dire storico del Comune, lo zoccolo minimo entro cui qualificare anche le cosiddette funzioni fondamentali dell'ente locale di base.

Tutto ciò senza pensare a dar vita a comuni ottimali, riscrivendo a tavolino la geografia dei comuni, in funzione di parametri (astrattamente) omogenei, ma piuttosto muovendo dalla realtà

esistente nel paese, sostanzialmente riconosciuta ex art. 5 Costituzione, pur consci che si tratta di una realtà molto disomogenea, di grandi e di piccoli comuni, di comuni metropolitani e di comuni qualche volta considerati polvere. La strada da percorrere diventa quindi quella di attuare la riforma utilizzando e applicando i principi di differenziazione e adeguatezza sia per il riassetto istituzionale, che per l'affidamento o l'esercizio delle funzioni in questa realtà plurale. Per affrontare questo problema della disomogeneità dei comuni le proposte in campo sembrano ormai orientate in una duplice direzione: da un lato, per le aree metropolitane, utilizzando la prospettiva della città metropolitana, che ora ha avuto anche un esplicito riconoscimento in Costituzione; dall'altro, per quanto riguarda le realtà frammentate dei piccoli comuni, prefigurando (coraggiosamente) una strada (almeno in parte) nuova rispetto a quanto attualmente stabilito dal Tuel del 2000.

La previsione è quella di strumenti associativi anche obbligatori, qualificati come unioni polifunzionali, in grado di assicurare la gestione di una serie di compiti e servizi di base, senza con ciò dar vita a un ulteriore livello istituzionale, bensì creando una sorta di comune di comuni, semplificando nel contempo gli organi di governo dei piccoli comuni ed evitando comunque che le unioni abbiano organi direttamente eletti dai cittadini. Questo è un tipo di soluzione che può consentire di configurare anche la Comunità montana come un'unione necessaria dei comuni effettivamente montani, preposta a gestire sia una serie di funzioni di base dei comuni ricompresi sia gli interventi specifici di carattere locale che sono propri dei territori montani.

La soluzione rappresentata dalle unioni obbligatorie dei piccoli comuni è questione certamente assai problematica, specie tenendo conto che finora, tranne rare e puntuali eccezioni, si sono previste forme di associazionismo volontario, frutto della libera scelta degli enti locali interessati (tutt'al più stimolati da specifici incentivi). Ma si tratta di una prospettiva che, a ben vedere, da un lato dovrebbe assicurare l'effettività dell'autonomia comunale, mantenendo a tale livello l'esercizio di tutte le funzioni di base, a cominciare da quelle fondamentali, dall'altro dovrebbe concorrere in modo determinante a semplificare il quadro degli organismi operanti a livello locale, riducendo il numero degli enti settoriali e delle società varie attualmente create e dipendenti dai Comuni e assicurando nel contempo che un Comune può partecipare solo ad una sola struttura associativa.

Questa sarebbe, dunque, una prospettiva di fortissima semplificazione, se applicata con coerenza in tutto il sistema paese: una scelta – si può aggiungere – volta non a mettere in discussione l'autonomia comunale ma a creare le condizioni per una sua reale ed effettiva concretizzazione, senza il rischio di spostare sul livello superiore, quello provinciale, funzioni che sono proprie e devono restare a livello delle istituzioni territoriali di base (rendendo al tempo stesso i piccoli comuni coprotagonisti dell'esercizio di compiti di prossimità e custodi dell'identità

comunitaria dei territori locali tradizionali e così impedendo lo svuotamento di fatto dei comuni più piccoli, senza con ciò peraltro precludere eventuali processi di accorpamento o di fusione in un unico Comune degli enti facenti parte di un'Unione). Dunque, uno scenario sempre più imprescindibile per cercare di fissare i connotati di quelle che potrebbero essere alcune soluzioni di sistema, da fissare a livello nazionale, per assicurare anzitutto un'ampia allocazione a livello comunale di funzioni fondamentali, accompagnata però da meccanismi istituzionali che possano garantirne un esercizio operativo a dimensione territoriale adeguato (coinvolgendo gli enti locali nella definizione da parte della Regione degli ambiti delle unioni).

Quanto fin qui considerato sulla essenzialità del ruolo dei Comuni, singoli o associati, non significa peraltro marginalizzare il ruolo dell'altro ente locale territoriale, la Provincia, che anzi va considerata l'altro perno necessario della nuova centralità dell'amministrazione locale, al di là di talune iniziative – sbrigative e superficiali – che vorrebbero addirittura immaginare la soppressione come enti inutili e onerosi. Lungi dall'essere il toccasana per risanare le finanze pubbliche, una siffatta prospettiva finirebbe per dar vita ad un inevitabile problema istituzionale, tenuto conto che le Province sono il necessario punto di riferimento per il governo e l'esercizio delle così dette funzioni di area vasta, che non possono certo essere allocate a livello comunale ma neppure accentrate a livello regionale.

Ovviamente quando si fa riferimento alla Provincia si ha riguardo ad una istituzione territoriale che realmente sia espressiva di un'area vasta, cioè che abbia le caratteristiche appropriate per svolgere questo ruolo istituzionale e non sia una sorta di unione di Comuni mascherata, chiamata Provincia (come avvenuto in casi recenti di istituzione di nuove Province, in particolare in Sardegna).

D'altra parte, tenuto conto che la Regione non dovrebbe essere, se non in via eccezionale, un soggetto di amministrazione operativa, è soprattutto la Provincia a dover ereditarne molte competenze amministrative, diventando luogo di esercizio ordinario di funzioni non riconducibili al livello di base comunale in una pluralità di settori, in parte già individuati dai decreti attuativi della riforma amministrativa avviata con la legge 59 del 1997, in campo di governo del territorio, di tutela ambientale, di viabilità e trasporti locali di formazione professionale, di edilizia scolastica, ed altri ancora.

La Provincia è, quindi, un soggetto istituzionale imprescindibile, a maggior ragione volendo realmente perseguire - come già accennato - il disegno contenuto nella novella costituzionale del 2001, che indica le amministrazioni locali, comunali e provinciali, come la sede ordinaria della gestione dell'amministrazione, riservando alla Regione soprattutto un ruolo legislativo, di molto

potenziato rispetto al passato, tra l'altro con l'attribuzione addirittura di un potere legislativo residuale, in grado di essere esercitato nelle materie non ricomprese espressamente nel riparto tra Stato e Regione operato dall'art. 117.

Naturalmente tutto ciò comporta anche che la Provincia debba mantenere il volto di un ente rappresentativo della comunità provinciale, con organi eletti direttamente, e non di secondo grado, in condizione quindi di operare scelte autonome al livello istituzionale appropriato, per tutti quei compiti e servizi cosiddetti reali che dovrebbero caratterizzare questa istituzione territoriale di secondo livello.

A voler trarre da questa impostazione alcune conseguenze in termini di semplificazione del sistema istituzionale e amministrativo, si dovrebbe considerare soprattutto tre versanti.

In primo luogo, se si attuasse organicamente quanto prospettato, ne deriverebbe un processo di forte ridimensionamento di tutta una serie di soggetti strumentali e associativi, spesso monofunzionali, che attualmente agiscono nell'ambito locale, appesantendo il quadro istituzionale e la finanza pubblica; l'ipotesi, in particolare, di incentrare le responsabilità nei Comuni o in Unioni di Comuni polifunzionali porterebbe alla soppressione o comunque ad una radicale revisione di tutta questa miriade di soggetti locali, fonti spesso di confusione o sovrapposizione di competenze e di deresponsabilizzazione dei rappresentanti eletti negli organi degli enti locali.

In secondo luogo, ne dovrebbe derivare un analogo processo di ridimensionamento e di semplificazione della pleora di enti strumentali, dipendenti dalle Regioni, che esercitano settorialmente compiti amministrativi vari, talora con articolazioni o uffici periferici di ambito provinciale o sub provinciale. Si tratta di una questione certo non indolore, ma se si vuole andare con coerenza nella direzione indicata dall'art. 118 della Costituzione non ha senso immaginare agenzie, aziende, enti strumentali e società regionali varie, laddove vi sono enti locali che possono gestire fisiologicamente e istituzionalmente molti di questi compiti (in un quadro regionale che dovrebbe invece qualificarsi per un'attività di supporto normativo e programmatico per le autonomie locali).

Una terza prospettiva di semplificazione sarebbe poi legata al parallelo necessario ridimensionamento degli apparati periferici dello Stato, che dovrebbero essere in larga misura ripensati, sia in rapporto al trasferimento di funzioni statali alle autonomie locali, sia per la diversa configurazione del loro ruolo istituzionale che in taluni casi ne dovrebbe derivare (come già in parte previsto in sede d'attuazione della riforma amministrativa ex legge 59/97, con la creazione degli uffici territoriali di governo a livello provinciale, poi peraltro rimessi per molti versi in discussione).

Una volta chiarito su queste basi l'assetto delle istituzioni e dei compiti amministrativi riconosciuti o attribuiti a ciascun soggetto territoriale del sistema, tra l'altro in una chiave di forte semplificazione degli apparati e organismi pubblico-amministrativi, diventerebbe relativamente agevole por mano, vorrei dire a spesa invariata (almeno sulla carta), all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, in base al quale le risorse del sistema debbono essere distribuite in modo tale da assicurare che ciascuno soggetto sia in grado di gestire integralmente le funzioni ad esso attribuite.

In sostanza, tutte le funzioni attribuite, e non solo alcune (come prevede invece la legge delega sul federalismo fiscale n. 42/09, di recente approvata), devono poter essere esercitate da Regioni e enti locali con risorse autonome, ricavate da partecipazioni, da tributi e proventi autonomi e dal fondo di perequazione, con un calcolo e un riparto fondati sulla base di costi standard delle funzioni (e non sulla spesa storica), in modo anche da assicurare per tutti i cittadini della Repubblica l'effettività di quelli che la Costituzione qualifica i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Certo, l'attuazione del 119 deve essere il completamento, ma anche la cartina di tornasole della coerenza di tutto il processo di attuazione del nuovo titolo V e il federalismo fiscale dovrebbe essere finalizzato non solo a finanziare le autonomie di diverso livello, bensì ad assicurare pure pari opportunità in un sistema basato sul cosiddetto federalismo solidale.

**3.** Completato in tal modo, sia pure in estrema sintesi, il quadro degli adempimenti richiesti per l'attuazione della riforma costituzionale del 2001, resta da aggiungere qualche considerazione su un terzo e ultimo punto che appare assai rilevante, anche se spesso trascurato nelle analisi dei commentatori: le prospettive delle autonomie locali nelle Regioni speciali.

La prima considerazione che sembra importante sottolineare in proposito è che, guardando al nuovo titolo V, siamo di fronte a un'opzione per un regionalismo differenziato, a geometria variabile. Pur essendo indubbio l'obiettivo generale di potenziamento di tutto il sistema delle autonomie regionali (e locali), non si è però ritenuto di unificare l'ordinamento delle Regioni, anzi si è prefigurata la possibilità di ulteriori differenziazioni di ordinamento, pur nel quadro di alcune forti garanzie di unità del sistema, legate anzitutto alla necessità di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni per tutti i cittadini della Repubblica, con l'eventuale prospettiva d'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 120 della Costituzione.

In effetti, il nuovo art. 116 prefigura e regola due strade di differenziazione: la prima è quella tradizionale delle cinque Regioni dotate di uno statuto speciale, approvato con legge costituzionale; l'altra è quella della possibile differenziazione delle Regioni ordinarie, che possono ottenere, con una legge concertata con il Parlamento, sentiti gli enti locali, un ampliamento della propria



autonomia, soprattutto legislativa. Dunque, il nostro è un sistema che, oggi come oggi, sulla base della Costituzione vigente, certamente è fondato su un principio di tendenziale differenziazione - già sancita o potenziale - degli ordinamenti regionali.

Circoscrivendo qui l'attuazione al primo profilo, visto che il secondo è per ora una mera eventualità, va detto anzitutto che il primo comma dell'art. 116 ha confermato le cinque Regioni speciali, cioè il sistema del doppio binario, come è stato chiamato, nonostante da qualche parte si sia cercato di rimettere in discussione il fondamento e la giustificazione della specialità, che forse, rispetto a sessant'anni fa, potrebbe meritare qualche riconsiderazione, almeno per taluni contesti. Il mantenimento, sic et simpliciter, delle Regioni speciali – frutto certamente anche del peso parlamentare dei rappresentanti eletti nelle relative circoscrizioni – può essere collegato probabilmente anche al fatto che l'art. 116, primo comma, sancisce non tanto dei privilegi finanziari, che sono quelli che veramente oggi creano problema nel sistema paese, bensì la possibilità di considerare le Regioni speciali come modelli avanzati di un'autonomia responsabile.

Comunque le Regioni speciali – al di là della interpretazione (per molti versi opinabile) della loro condizione dopo la riforma del titolo V da esse dato in un loro documento, la Carta di Aosta del dicembre 2006 – possono essere di massima considerate delle autonomie pilota, frutto di una visione espansiva dell'autonomia, che può giustificare un allargamento del loro ruolo e delle loro funzioni, stimolando anche l'emulazione da parte delle altre Regioni (a prescindere, ovviamente, dagli evidenti casi di sperpero o cattivo uso delle risorse da parte di talune delle Regioni speciali). Peraltro a due precise condizioni, da considerare ineludibili dopo la riforma del titolo V: una riguarda la tutela delle condizioni di autonomia degli enti locali, l'altra la configurazione dell'autonomia speciale non come privilegio finanziario.

Sul primo punto sembra evidente che il rischio di accentramento regionale e di correlativa compressione dell'autonomia locale emerga da molti interventi di Regioni speciali che hanno disciplinato, anche di recente, la condizione dei Comuni e delle Province o, per altro verso, la istituzione di organismi operativi regionali in campi che dovrebbero o potrebbero essere propri delle autonomie locali. In tal senso è da ritenere che l'interpretazione più corretta di quanto previsto dal nuovo titolo V per le autonomie locali dovrebbe portare ad assicurare a tutti i Comuni e Province della Repubblica come minimo uno zoccolo comune di funzioni, innanzitutto di carattere fondamentale, indipendentemente dalla loro collocazione in questo o quell'ambito regionale. Ciò premesso, il potere legislativo regionale di ordinamento degli enti locali, previsto dagli statuti speciali, andrebbe letto tenendo conto dell'esigenza comunque di non comprimere in qualche modo la sfera di autonomia riconosciuta in Costituzione ai Comuni e alle Province, ivi compresa

l'autonomia statutaria e regolamentare, nonché le responsabilità di autocontrollo, con verifiche esterne legate essenzialmente a una visione collaborativa e non sanzionatoria (a parte il patto di stabilità).

In altre parole, a maggior ragione per il fatto che la legge costituzionale 1/93, che ha riconosciuto a tutte le Regioni speciali il potere di ordinamento nei confronti degli enti locali, contiene un esplicito riferimento all'esigenza di armonia con la Costituzione e i principi generali dell'ordinamento, dovrebbe prevalere un'interpretazione di carattere logico-sistematico anche per quanto riguarda il significato e la possibile portata dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, nonostante l'orientamento finora sostanzialmente difforme della giurisprudenza costituzionale, che ha ritenuto che la clausola di maggiore autonomia riguardi soltanto le Regioni e non le autonomie locali. In effetti, partendo dalla ratio di fondo dell'art. 114, che garantisce tutte le autonomie costitutive della Repubblica, l'art. 10 dovrebbe essere letto in una chiave di favor per tutte le autonomie territoriali della Repubblica, con la conseguenza di non poter comprimere – anche da parte delle Regioni speciali – la condizione di maggiore autonomia dei Comuni e delle Province che le norme costituzionali di principio inequivocabilmente sanciscono in via generale, senza prevedere eccezioni.

Comunque sussiste, per le Regioni speciali, stante l'esplicita previsione dei rispettivi statuti, un obbligo di armonia con la Costituzione, che il giudice delle leggi ha tra l'altro inequivocabilmente definito, a partire dalla sentenza n. 1146/88, sancendo l'esistenza di principi supremi da rispettare in tutto il sistema: orientamenti implicitamente ribaditi anche in alcune significative recenti sentenze (che pur hanno dichiarato inammissibili i ricorsi statali nei confronti di alcune leggi regionali di Regioni speciali, ma per la carente motivazione dei ricorsi, non perché non possano sussistere adeguati possibili argomenti a sostegno di questa prospettiva, specie per quanto riguarda i tre aspetti che considero determinanti per la condizione di autonomia degli enti locali: la attribuzione delle funzioni fondamentali, il riconoscimento dell'autonomia normativa e la limitazione dei controlli esterni). In sostanza, il nuovo titolo V non può essere interpretato se non in una chiave che sia atta a garantire per le autonomie comunali e provinciali, anche nell'ambito delle Regioni speciali, come minimo la stessa autonomia costituzionalmente garantita agli enti della stessa categoria nel restante territorio nazionale.

L'ultima considerazione riguarda la configurazione dell'autonomia speciale sul piano finanziario, che in certo modo tocca il punto più delicato in vista dell'applicazione dei principi contenuti nell'art. 119. Come noto, ogni Regione speciale ha un regime finanziario diverso dalle altre, che richiederebbe quindi un esame distinto, anche se in larga misura si tratta di sistemi basati

su un analogo meccanismo, per lo più alimentato da trasferimenti finanziari o risorse di proventi di tributi nazionali sul territorio, e non dal criterio del collegamento tra le funzioni e le risorse, come ora previsto in via generale dal quarto comma dell'art. 119.

La questione che si pone è quindi quella del superamento dei meccanismi di funzionamento incompatibili con la nuova impostazione costituzionale, apparendo francamente impossibile non applicare la medesima logica a tutti i soggetti del sistema, ivi comprese le Regioni speciali, nell'applicazione dei criteri che debbono presiedere al riparto e al coordinamento della finanza pubblica. Nonostante i tentativi delle Regioni speciali (nel ricordato documento di Aosta del dicembre 2006) di avvalorare la persistenza di regimi, che portano a vario titolo a configurare vere e proprie forme di privilegio nell'accesso alle risorse finanziarie del sistema paese, l'attuazione dell'art. 119 non può che avere una portata generale, anche se appare per ora tiepido e riduttivo sul punto l'approccio che si manifesta nel progetto governativo in itinere sul così detto federalismo fiscale.

In ogni caso, anche per le Regioni speciali appare ineludibile l'applicazione del criterio dei costi standard, superando la logica dei trasferimenti legati ai costi storici o a "contrattazioni" nell'ambito della definizione delle norme d'attuazione o delle leggi finanziarie annuali, in modo che – pur salvaguardando le maggiori sfere d'autonomia e di funzioni riconosciute – non ci si discosti da un'impostazione di sistema che deve sostanzialmente fondarsi su principi comuni e sulla ratio delle pari opportunità, di cui l'art. 119 è inequivocabile espressione, anche a tutela della coesione nazionale.