

# Autonomia locale e specialità regionale dopo la riforma del Titolo V\*

di Luca Castelli

*L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 dispone che fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni del Titolo V si applicano anche alle regioni speciali ed alle province autonome per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. La Corte costituzionale ha chiarito che l'adeguamento automatico opera solo a favore delle regioni e non anche dei "loro" enti locali. Così opinando, tuttavia, ha lasciato tuttora pendente il problema di garantire effettività all'autonomia locale nei territori governati dalla specialità, che non possono considerarsi del tutto impermeabili rispetto ad alcune "invarianti di sistema" introdotte dal Titolo V per tutti gli enti locali della Repubblica.*

## La competenza legislativa primaria in materia di enti locali dopo la legge cost. n. 2 del 1993

A voler provare ad analizzare le possibili conseguenze per il sistema delle autonomie locali nelle regioni a statuto speciale, derivanti dalla modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, con particolare riguardo alle forme di maggiore autonomia, che non possono non riconoscersi anche agli enti locali presenti in quei territori, si deve necessariamente prendere le mosse dalla legge cost. n. 2 del 1993, che ha integrato gli statuti speciali includendo l'ordinamento degli enti locali (e delle relative circoscrizioni) tra le materie di potestà legislativa primaria, come in origine previsto dal solo statuto siciliano.

Prima della novella del '93, infatti, le regioni differenziate (e le province autonome)<sup>1</sup> disciplinavano la materia *de qua* in maniera "riduttiva ed eterogenea"<sup>2</sup>, sia con riferimento al titolo della competenza legislativa, che al suo oggetto<sup>3</sup>, sicché la revisione costituzionale si rendeva anzitutto necessaria per superare le diversità di regime giuridico e ricondurre ad unità un assetto di competenze che presentava palesi disarmonie, pur all'interno del medesimo *genus* della specialità.

Il soddisfacimento di questa esigenza si è tradotto in un disegno istituzionale che ha portato a "regionalizzare" il sistema delle autonomie locali, sebbene nel quadro dei principi fissati dagli artt. 5 e 128 Cost., a creare cioè i presupposti per una disciplina differenziata di alcune di esse rispetto ad altre, non però – stavolta – a seconda della (diversa) regione speciale in cui venivano a trovarsi, ma per il fatto di insistere *tout court* in una regione speciale anziché in una ordinaria.

Una differenziazione, va subito anticipato, che si è spesso tradotta in un trattamento peggiore per quegli enti locali, con le regioni speciali che hanno non di rado concepito in termini di sovraordinazione

---

\* In corso di pubblicazione in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6 del 2007.

<sup>1</sup> D'ora in avanti, il riferimento alle Regioni speciali si intende comprensivo anche delle Province autonome di Trento e Bolzano.

<sup>2</sup> Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 415 del 1994.

<sup>3</sup> Come ricorda G. Pastori, *La potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali tra la l. 142/1990 e la l.c. 2/1993*, in *Le Regioni*, 1994, 3, 655 ss. Analogamente cfr. A. Ferrara, *I poteri ordinamentali sugli enti locali tra passato e futuro della specialità regionale*, in *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, A. Ferrara e Giulio M. Salerno (a cura di), Giuffrè, 2003, 253.

gerarchica i loro rapporti con i livelli di governo sottostanti, manifestando il più delle volte visioni centralistiche, tese a governare dall'alto l'autonomia, quando non a comprimerla del tutto<sup>4</sup>.

Questo disegno, ad ogni modo, ha segnato una profonda cesura nel sistema costituzionale delle autonomie locali, che era stato fino ad allora incentrato sul rapporto preferenziale degli enti territoriali minori con lo Stato (artt. 118, primo comma, v.t. e 128 Cost.), in un'ottica di garanzia nei confronti dell'ente regionale, anche se la Costituzione – è bene precisare – non senza un qualche margine di ambiguità<sup>5</sup>, innestava su questo modello alcune varianti di rilievo come, a tacer d'altro, il normale esercizio delle funzioni regionali tramite delega a province e comuni, o valendosi dei loro uffici (art. 118, u.c., v.t.), od il controllo regionale sugli atti degli enti locali (art. 130 Cost.).

Ha inoltre rappresentato l'ennesimo esempio di quella “innaturale rincorsa”<sup>6</sup> all'omologazione, di cui le regioni speciali si sarebbero rese protagoniste lungo tutto l'arco del regionalismo italiano, nel tentativo di allinearsi all'autonomia ordinaria, di rivendicare cioè – “a rimorchio” delle regioni di diritto comune – le stesse competenze che il legislatore statale aveva nel frattempo riconosciuto (solo) a queste ultime.

Non è certo questa la sede per riprendere *funditus* una riflessione sulle ragioni che hanno determinato una simile vicenda, né tanto meno per interrogarsi sulle sorti della specialità oggi, se si possa predicarne la perdurante validità, o se non sia piuttosto necessario un suo radicale ripensamento.

L'obiettivo della presente indagine è infatti circoscritto al tema specifico della condizione degli enti locali nelle regioni speciali dopo la riforma del Titolo V e si intende prescindere da questioni di più ampio respiro relative, ad esempio, alla “reinvenzione della specialità”<sup>7</sup>, od alle prospettive di un regime di “specialità diffusa”<sup>8</sup>.

Ciò premesso, sembra utile ricordare soltanto come la dottrina avesse da tempo segnalato “il ribaltamento del modello risultante dalla Costituzione”, evidenziando che “l'autonomia speciale, originariamente concepita come autonomia tendenzialmente maggiore...è venuta assumendo caratteri di obiettiva recessività; tanto da poter apparire irrimediabilmente condannata ad un processo di graduale dissoluzione”<sup>9</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, si coglie ancor più nitidamente la *ratio* sottesa alla legge cost. n. 2/93 che, come si desume dai lavori parlamentari<sup>10</sup>, era quella di portare a compimento la traiettoria descritta

---

<sup>4</sup> Come si evince dai materiali di documentazione contenuti in *Le Autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome*, Quaderno n. 20, Fomez, 2004. Parla di “vocazione all'accentramento che...ha fin qui caratterizzato lo «stile» dell'amministrazione” A. Ruggeri, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra «riserva di specialità» e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 4, 2004, 818.

<sup>5</sup> Rileva sul punto la mancanza di una chiara scelta costituzionale A. D'Atena, *Regione (in generale)*, in *Costituzione e Regioni Studi*, 1991, Giuffrè, 35 ss.

<sup>6</sup> L'espressione è di A. Ruggeri, *Le regioni speciali*, in *Foro italiano*, 2001, 203.

<sup>7</sup> Così G. Mor, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2, 1999, 200.

<sup>8</sup> Su cui invece si veda A. Ruggeri, *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 2000, 6, 845 ss.

<sup>9</sup> In questo senso A. D'Atena, *La parabola delle autonomie speciali*, in *Costituzione e Regioni Studi*, 1991, Giuffrè, 382. Adesivamente A. Ruggeri, *L'autonomia legislativa della Regione siciliana, dopo la riforma del Titolo V, e le prospettive della specialità*, in *Nuove Autonomie*, 6, 2002, 847, che parla di “specialità rovesciata”.

<sup>10</sup> A. C. n. 773 presentato dagli on. li Caveri e Acciaro il 18 maggio 1992, assegnato alla I Commissione in sede referente il 24 giugno 1992, esaminato dalla I Commissione il 14, 16, 28 luglio 1992, relazione scritta annunciata il

dalla legge n. 142 del 1990 e dunque dotare (anche) le regioni speciali degli strumenti necessari alla costruzione di un sistema regionale delle autonomie locali, affidando loro il ruolo di “battistrada”<sup>11</sup> per la sperimentazione di assetti differenziati del governo locale ed arrivando, per questa via, alla “sostanziale vanificazione”<sup>12</sup> del principio di uniformità dell’ordinamento locale (art. 128 Cost.), corollario del diretto legame con l’amministrazione statale.

Veniva in sostanza riconosciuto, sul piano costituzionale, il rilievo crescente che la regione, seppur tra ambiguità e chiaroscuri, aveva progressivamente acquisito nella disciplina di importanti profili dell’ordinamento degli enti locali, come emergeva dalla più recente attuazione del (vecchio) Titolo V prima<sup>13</sup> e dalla giurisprudenza costituzionale poi<sup>14</sup>.

Anzi, da questo angolo visuale, la legge cost. n. 2 sembrava fare da “apripista” ad ulteriori interventi del legislatore di revisione, allorché in particolare veniva letta come l’anticipo – *de iure condendo* – di quella (auspicata) riforma costituzionale che avrebbe dovuto spostare, sul modello tedesco, il baricentro del sistema locale dallo Stato alle regioni<sup>15</sup>.

Se poi dal piano dei fondamenti giustificativi si passa ad esaminare quello della sua portata, almeno tre erano le questioni che la revisione del ’93 poneva all’attenzione degli interpreti: quale fosse la latitudine della competenza esclusiva regionale, cioè la sua capacità di estensione in senso orizzontale e dunque, in ultima analisi, quali i campi materiali che la delimitavano<sup>16</sup>; quale l’estensione verticale, ossia la sua capacità di scavo all’interno degli spazi di autonomia locale; quale infine il rendimento effettivo in termini di differenziazione, cioè i risultati concretamente raggiunti rispetto agli obiettivi perseguiti.

Cominciando proprio da questo ultimo aspetto, la successiva attuazione regionale si sarebbe rivelata, in realtà, piuttosto avara di soluzioni originali, cioè appunto *speciali*<sup>17</sup>, soprattutto se paragonate all’omogeneità dei modelli organizzativi e funzionali che, al contrario, dominava il quadro nazionale.

---

30 luglio 1992 (Atto n. 773/A – relatore D’Onofrio), esaminato in aula il 6 agosto e 22 settembre 1992. Approvato il 23 settembre 1992. Approvato definitivamente dal Senato in seconda deliberazione il 16 giugno 1993.

<sup>11</sup> L’espressione è di G. C. De Martin, *La condizione e il ruolo delle autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome*, in *Le autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome*, Formez, Quaderno n. 20, 2004, 247.

<sup>12</sup> Così S. Bartole, *I nuovi poteri regionali in materia di ordinamento degli enti locali tra riforma delle istituzioni costituzionali e riassetto del sistema politico*, in *Le Regioni*, 1994, 3, 765.

<sup>13</sup> Cfr. l’art. 3 della legge n. 142 del 1990 su cui si veda, in particolare, G. C. De Martin, G. Meloni, F. Merloni (a cura di), *Regioni e riforma delle autonomie*, Giuffrè, 1995 e, più di recente, G. Meloni, *L’amministrazione locale come amministrazione generale*, Luiss University Press, 2005, 59 ss.

<sup>14</sup> Cfr. la sentenza n. 343 del 1991 in cui la Corte richiama la “posizione di centralità che le regioni vengono ad assumere nel sistema delle autonomie locali”, riconoscendole come “il centro propulsore e di coordinamento” di siffatto sistema.

<sup>15</sup> In questo senso, tra gli altri, G. Pastori, *La potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali tra la l. 142/1990 e la l.c. 2/1993*, op. cit., 659; G. Falcon, *Problemi e modelli per la ricomposizione delle funzioni degli enti locali*, in *Le Regioni*, 1994, 3, 673; P. Caretti, *La riforma del sistema delle autonomie per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, in *Le Regioni*, 1995, 716. Più in generale, sui possibili assetti dei pubblici poteri regionali e locali e sulle loro correlazioni cfr. G. Pitruzzella, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Regioni*, 1995, 641 ss.

<sup>16</sup> Su cui A. Ferrara, *I poteri ordinamentali sugli enti locali tra passato e futuro della specialità regionale*, op. cit., 258 ss.

<sup>17</sup> Tra le quali si possono segnalare, senza pretesa di esaustività, l’elezione diretta del vicesindaco in Valle D’Aosta (legge regionale n. 4 del 1995 “Elezione diretta del sindaco, dl vicesindaco e del consiglio comunale”); la soppressione delle comunità montane in Friuli – Venezia Giulia (legge regionale n. 18 del 2001 “Indennizzo forfetario

Le regioni speciali, infatti, hanno esercitato quella competenza – per lo più – con “un approccio episodico e parziale”<sup>18</sup>, limitandosi a conformare i rispettivi ordinamenti alla disciplina statale “in maniera pedissequa ed acritica”<sup>19</sup>, dunque senza cogliere fino in fondo le potenzialità della riforma in ordine alla piena valorizzazione dell’autonomia locale, ciò che suggerirebbe *ex post* di sottoporre a più attenta analisi, se non proprio di revocare in dubbio, l’idea, che pure aveva (almeno all’inizio) una sua specifica ragion d’essere, che potessero trasformarsi in una sorta di “laboratorio istituzionale”<sup>20</sup> in cui sperimentare assetti inediti dell’ordinamento di comuni e province.

Tanto che non è mancato chi, su questo versante, abbia affacciato l’interrogativo che la mancata inclusione nel novellato Titolo V del modello “regionecentrico”, il che vale quanto dire della completa “padronanza”<sup>21</sup> regionale dell’ordinamento locale, dipendesse proprio dal bilancio insoddisfacente della prima fase di attuazione della legge cost. n. 2/93<sup>22</sup>.

Ma senza indugiare troppo su valutazioni che parrebbero più pertinenti ad una analisi di impatto della regolazione, che ad una riflessione come la presente, il vero nodo costituzionale che preme qui mettere a fuoco è relativo ai pregiudizi che potevano derivare al principio dell’autonomia locale, nel momento in cui veniva allontanato dall’orbita statale per essere inglobato in quella regionale.

Fuor di metafora, non può essere sottaciuto il pericolo reale che al centralismo statale si sostituisse un (non meno) invasivo neocentralismo regionale<sup>23</sup>, che anzi – negli ordinamenti differenziati – finiva per assumere contorni ancor più marcati, in ragione di una malintesa concezione “veterogarantista” della specialità<sup>24</sup>, tipica soprattutto del contesto siciliano e che portava a ritenere preclusa al loro interno l’applicazione di norme statali nelle materie di potestà primaria, ove non fossero state espressamente recepite dal legislatore regionale<sup>25</sup>.

---

spettante ai Coordinatori dei servizi sociali, soppressione delle Comunità montane e modalità istruttorie delle domande di agevolazione per le iniziative finanziate dal Fondo regionale per lo sviluppo della montagna”); le modalità di composizione del Co.Re.Co in Sardegna (legge regionale n. 38 del 1994 “Nuove norme sul controllo sugli atti degli enti locali”). Ulteriori indicazioni in *Le autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome*, Quaderno n. 20, Formez, 2004.

<sup>18</sup> Secondo D. Borgonovo Re, *Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale: fragilità di un modello?*, in *Le Regioni*, 2002,1, 186.

<sup>19</sup> Così A. Ferrara, *I poteri ordinamentali sugli enti locali tra passato e futuro della specialità regionale*, op. cit., 255.

<sup>20</sup> Per usare la formula di D. Borgonovo Re, *Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale: fragilità di un modello?*, op. cit., 179.

<sup>21</sup> L’espressione è di G. Falcon, *Problemi e modelli per la ricomposizione delle funzioni degli enti locali*, op. cit., 672.

<sup>22</sup> In questo senso D. Borgonovo Re, *Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale: fragilità di un modello?*, op. cit., 185.

<sup>23</sup> Segnalati, tra i tanti, da U. De Siervo, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo ‘forte’*, in *Le Regioni*, 1995, 61.

<sup>24</sup> Ben descritta da A. Ruggeri, *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, op. cit., 848 ss.

<sup>25</sup> La Corte costituzionale, però, nella sentenza n. 40 del 1994, ha riconosciuto l’applicabilità immediata all’ordinamento siciliano della nuova disciplina del controllo della Corte dei Conti adottata con il d.l. n. 143 del 1993. In Trentino Alto Adige il d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266, recante “Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento”, esclude in via generale l’immediata applicabilità alla provincia delle norme statali, prevedendo solo un obbligo di adeguamento da parte della legislazione regionale e provinciale.

A ciò si aggiunga che le regioni speciali “hanno dato per scontata la portata più pregnante dell’innovazione statutaria”<sup>26</sup>, ritenendosi legittimate, tra l’altro, a sopprimere le comunità montane anziché semplicemente a ridefinirne le competenze, oppure ad istituire nuove province in luogo di riorganizzarle e basta, peraltro confortate in questa interpretazione estensiva dal costante avallo della Corte costituzionale.

Nella qual cosa, se poteva cogliersi l’intenzione – certamente meritoria – di “prendere sul serio” i nuovi margini di autonomia che la riforma apriva loro, dando vita a soluzioni che fossero espressione di genuina specialità, non è chi non veda nascondersi l’insidia di un irragionevole affievolimento delle garanzie di autonomia per gli enti locali che insistono in quelle realtà, rispetto a quelli che si trovano sul restante territorio nazionale.

Insomma, il punto cruciale su cui la riforma del ‘93 chiamava (e chiama) a riflettere, è se la trasmigrazione del baricentro del sistema delle autonomie locali dallo Stato alla regione, non possa anche tradursi in una disparità di trattamento di alcune di esse rispetto ad altre – e fino a che punto eventualmente ciò sia tollerabile –, tenuto conto del fatto che il loro comune fondamento nell’art. 5 Cost. non ammette alcun limite di ordine territoriale.

Disparità, a ben vedere, tanto più irragionevole, sol che si consideri che agli enti territoriali minori è (tuttora) inibito nel nostro ordinamento il ricorso al giudice costituzionale per la tutela della loro sfera di autonomia costituzionalmente garantita, a differenza di quanto avviene da ultimo nell’ordinamento spagnolo, e che questioni del genere difficilmente riescono ad accedere alla Corte in ragione delle ben note “strettezze” del controllo di costituzionalità, che lasciano spesso prive della doverosa verifica giurisdizionale compressioni (a volte molto) dubbie degli spazi di autogoverno locale.

Non si hanno elementi per dire se il giudice delle leggi, dal canto suo, fosse consapevole della “tara” ulteriore che questi inconvenienti processuali finivano per accollare sulla complessiva condizione istituzionale delle autonomie locali speciali, connotandola in senso ancor più penalizzante; piuttosto, ci si può forse chiedere quanto simili valutazioni siano propriamente di sua competenza.

Sta di fatto che dalla lettura di quella che resta, a nostro avviso, la sentenza più rilevante in materia – la n. 83 del 1997 – se ne ricava l’impressione che la Corte avesse invece ben presente l’importanza della posta in gioco, che sembrava trascendere dagli angusti ambiti della specifica questione sottoposta al suo esame, per assumere una valenza ben più generale, come parrebbe inferirsi dalla portata “dirompente” delle affermazioni contenute in motivazione, non a caso ritenute tra le “più solenni in tema di autonomia locale che sia dato rintracciare nella giurisprudenza costituzionale”<sup>27</sup>, sia per le conseguenze prodotte nell’immediato, che per le possibili (ma sterili) implicazioni future.

In uno dei (rari) casi in cui è potuta intervenire, infatti, la Corte ha sanzionato una palese manifestazione di accentramento regionale, dichiarando l’illegittimità costituzionale della norma trentina che stabiliva che le previsioni dei programmi approvati dalla Giunta provinciale in materia di mobilità, prevalessero su quelle eventualmente diverse contenute negli strumenti urbanistici comunali.

---

<sup>26</sup> Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 230 del 2001.

<sup>27</sup> Così T. Groppi, *Principio costituzionale di autonomia locale e Regioni a statuto speciale: la Corte individua limiti al legislatore regionale validi anche per le leggi statali?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, 811.

Soprattutto – ciò che più conta – è arrivata a questa conclusione riconoscendo “il carattere cogente ed espansivo dell’art. 5 (*di cui*) l’intera Repubblica è chiamata a promuovere l’attuazione” e stabilendo che “la garanzia delle comunità territoriali minori non può subire, nel suo *nucleo essenziale* (corsivo nostro), significative alterazioni quando, anziché il sistema delle autonomie ordinarie, venga in considerazione quello delle autonomie speciali...”.

Ma c’è un altro passaggio della motivazione che merita di essere sottolineato, anche perché ci pare non sia stato sufficientemente valorizzato nelle sue reali potenzialità: è quello in cui la Corte individua nell’art. 5 “l’implicito fondamento interpretativo delle diverse disposizioni statutarie che assegnano funzioni alla Regione ed alle province autonome”<sup>28</sup> che, in altri termini, significa esigere dalle regioni speciali una lettura – e correlativamente un esercizio – costituzionalmente orientati della propria competenza esclusiva alla luce del principio di promozione dell’autonomia, e dunque vincolarle a declinare la potestà ordinamentale nel rispetto di quel “nucleo essenziale”, che è intangibile tanto nelle regioni di diritto comune che negli ordinamenti differenziati.

La Corte, insomma, già sotto la vigenza del vecchio Titolo V, offriva un significativo contributo ad una ricostruzione dei rapporti tra autonomia locale e specialità regionale che fosse pienamente aderente alle aperture semantiche dell’art. 5, ponendo in tal modo le premesse per una eguale garanzia di tutte le autonomie locali sull’intero territorio nazionale: *a posteriori*, tuttavia, non sembra che questa indicazione sia stata fino in fondo recepita dai suoi principali destinatari – i legislatori speciali –, né abbia avuto il seguito che ci si sarebbe potuti attendere in una giurisprudenza successiva piuttosto ondivaga, segnata ora dall’affermazione che “l’autonomia comunale non implica una riserva *intangibile* (corsivo nostro) di funzioni”<sup>29</sup>, ora dalla tesi della forza derogatoria dello statuto rispetto alla disciplina dell’autonomia regionale contenuta nel Titolo V<sup>30</sup>.

### **Riforma del Titolo V e clausola di “maggior favore”**

In questo scenario è intervenuta la legge cost. n. 3 del 2001 che, se da una parte ha determinato una serie di innovazioni molto rilevanti nello statuto costituzionale degli enti locali, dotandoli di un livello di autonomia “decisamente accresciuto”<sup>31</sup>, che delinea un “nuovo modo di essere del sistema delle autonomie”<sup>32</sup>; dall’altra, ha mantenuto ferma la distinzione tra regioni ordinarie, disciplinate dalle (nuove) norme del Titolo V, e regioni speciali, assistite invece da “forme e condizioni particolari d’autonomia”, che rinvengono il loro fondamento nei (vecchi) statuti adottati con legge costituzionale, fatta salva in ogni caso la previsione di possibili varianti nei poteri delle regioni ordinarie, ai sensi dell’art. 116, comma 3, Cost.

La scelta di congelare lo *status quo*, conservando il modello duale di autonomia regionale, ha così comportato l’esigenza di introdurre un meccanismo in grado di evitare che la revisione costituzionale si

---

<sup>28</sup> E’ il punto 3 del Considerato in diritto.

<sup>29</sup> Così la Corte nella sentenza n. 286 del 1997

<sup>30</sup> Cfr. la sentenza n. 230 del 2001.

<sup>31</sup> Cfr. la sentenza n. 88 del 2003.

<sup>32</sup> Così la sentenza n. 106 del 2002.

risolvesse a detrimento delle regioni speciali, che non avrebbero altrimenti beneficiato delle maggiori competenze riconosciute a quelle ordinarie.

Questo congegno è stato individuato nella c.d. clausola di “maggior favore”, di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 che, come una sorta di “Giano bifronte”<sup>33</sup>, nel mentre promette “l’adeguamento dei rispettivi statuti”<sup>34</sup>, consente per l’intanto di estendere alle regioni speciali le disposizioni del Titolo V, “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

La clausola opera in sostanza come una sorta di “adattatore automatico”, che apre alle norme del Titolo V un varco negli ordinamenti differenziati solo ove la specialità possa ricavarne un complessivo giovamento, mentre all’opposto ne impedisce l’accesso, qualora siano le norme statutarie ad assicurarle un *favor* maggiore.

In altri termini, le regioni speciali non vengono assoggettate all’applicazione del Titolo V, se non limitatamente a quelle previsioni che si rivelino per esse più favorevoli e che faranno dunque “breccia” nei loro ordinamenti, attraverso il filtro assicurato dall’art. 10.

Se questo dispositivo non fosse stato previsto, l’assetto dei rapporti tra Titolo V e statuti speciali avrebbe dovuto essere ricostruito alla stregua dei canoni tradizionali che regolano le interferenze tra norme di pari rango, dovendosi semmai verificare – in caso di contrasto<sup>35</sup> – la tenuta (anche) nel nuovo impianto costituzionale, dell’orientamento che riconosceva la *vis* derogatoria dello statuto speciale rispetto al Titolo V, di cui, in alternativa, si sarebbe potuta predicare persino la prevalenza in forza del criterio della *lex posterior*.

L’inserimento della clausola, al contrario, se da una parte permette di attenuare l’opposizione – che proprio la Carta novellata aveva reso irriducibile<sup>36</sup> – tra i due regimi di autonomia regionale, dall’altra lascia del tutto impregiudicato il problema di garantire effettività, all’interno degli ordinamenti differenziati, alle forme più ampie di autonomia che il nuovo testo costituzionale riconosce pure agli enti locali.

Non solo, ma la riforma del 2001 introduce su questo versante un elemento di tensione ulteriore, poiché nel ridefinire in chiave più marcatamente autonomistica la disciplina costituzionale per (tutti) gli enti locali della Repubblica, come lascerebbe intendere la nuova formulazione dell’art. 114 Cost., rende al tempo

---

<sup>33</sup> L’espressione è di A. Ruggeri – C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal “lungo addio” al regionalismo del passato verso il “grande sonno” del regionalismo “asimmetrico”?*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, 1, 85.

<sup>34</sup> Su cui *amplius* A. Ruggeri, *Forma e sostanza dell’«adeguamento» degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2003, 2-3, 357 ss., che ne descrive in particolare la continua oscillazione tra i poli della conformazione e della differenziazione. In vista dell’adeguamento, alcune regioni hanno istituito appositi organismi con il compito di predisporre un documento da sottoporre al Consiglio regionale ai fini dell’iniziativa per la revisione dei rispettivi statuti: sono il Friuli-Venezia Giulia con la legge regionale 2 aprile 2004, n. 12, recante “Istituzione, attribuzioni e disciplina della Convenzione per la stesura del nuovo Statuto speciale di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia”; la Sardegna con la legge regionale 23 maggio 2006, n. 7, recante “Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”; la Valle d’Aosta con la legge regionale 29 dicembre 2006, n. 35, recante “Istituzione e disciplina della Convenzione per l’autonomia e lo Statuto speciale della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste”. La Sicilia aveva elaborato una bozza di statuto su cui cfr. A. Ruggeri, *Riforma dello Statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Lenza)*, in *www.federalismi.it*, 29 maggio 2003.

<sup>35</sup> Ma sarebbe forse più corretto utilizzare, in senso tecnico, l’espressione “antinomia di principio”, su cui *amplius* A. Franco, *I problemi della coerenza e della completezza dell’ordinamento*, in F. Modugno, *Appunti per una teoria generale del diritto La teoria del diritto oggettivo*, Giappichelli, 1993, 159.

<sup>36</sup> Come ben illustra A. D’Atena, *Le Regioni speciali e i “loro” enti locali, dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni dopo il big bang Il viaggio continua*, Giuffrè, 2005, 173 ss.

stesso più stridente – e sempre meno sostenibile – il divario con la posizione di quelli localizzati nelle regioni speciali.

Del resto, una conferma di quanto sia (tuttora) radicata una certa propensione delle regioni speciali ad esercitare il loro potere di ordinamento sugli enti locali in una chiave poco (o per nulla) in sintonia con le acquisizioni del nuovo dettato costituzionale, sembra di recente offerta dalla c.d. “Dichiarazione di Aosta”<sup>37</sup>, in cui si afferma, tra l’altro, che “le autonomie speciali, dotate di potestà primaria in materia di enti locali, costituiscono un sistema integrato ed omogeneo con i medesimi e, in tale ambito, ben potrebbero prevedersi da parte di ciascuna Regione sistemi differenziati anche attinenti agli organi degli enti intermedi (Province) *in ipotesi non a costituzione elettiva ma di rappresentanza di secondo livello (corsivo nostro)*”.

Il che significherebbe – ove questo indirizzo avesse un seguito sul piano legislativo – “derubricare” le province che insistono in quei territori ad enti di secondo grado, quando l’evoluzione storico-normativa dell’amministrazione provinciale<sup>38</sup>, a partire dalla legge 142 del ’90<sup>39</sup>, fino alla specifica valenza costituzionale assunta da ultimo nell’art. 114, non ne ha mai messo in discussione la natura di ente politico per l’area vasta, direttamente rappresentativo della comunità territoriale di riferimento.

Carattere – quest’ultimo – ancor più dirimente, se solo si consideri “la natura essenziale di ente espressivo di una delle dimensioni del sistema dell’autonomia locale”<sup>40</sup> che la provincia è venuta assumendo attraverso l’esercizio responsabile di un *corpus* di funzioni ormai stabilmente radicate in capo ad essa, tra cui la cooperazione istituzionale e la risoluzione di conflitti a livello locale, che non potrebbero efficacemente essere svolte se l’ente non partecipasse della stessa legittimazione dei comuni.

Per superare allora la perdurante asimmetria fra la condizione istituzionale degli enti locali “speciali” e di quelli “ordinari”, cui il Titolo V non ha posto rimedio, ma che anzi ha accentuato, sono state proposte in dottrina due diverse interpretazioni dell’art. 10, che in realtà non si differenziano se non per l’ampiezza della prospettiva adottata, essendo viceversa accomunate dall’identico presupposto di non trarre la clausola di maggior favore dal solo angolo visuale della regione: cosicché, secondo la tesi più omnicomprensiva, le forme di maggiore autonomia introdotte dalla riforma andrebbero riferite a tutte le specie di autonomia (non solo quella regionale, ma anche locale; non solo quella territoriale, ma anche funzionale e privata)<sup>41</sup>; secondo la lettura più mirata, dovrebbero estendersi – come minimo – anche agli enti locali presenti in quei territori.

In particolare, stando a questa seconda versione, la disciplina di maggior favore che la riforma riserva agli enti locali verrebbe a costituire una sorta di franchigia, una soglia minima rispetto alla quale le regioni speciali non potrebbero mai operare alcuna *reformatio in pejus*, pena la lesione dell’autonomia costituzionalmente garantita (anche) ai loro enti locali: nulla escludendo, ad ogni buon conto, che ciascuna di

---

<sup>37</sup> Sottoscritta dai Presidenti delle Regioni speciali e delle Province autonome e dai Presidenti dell’Assemblea e dei Consigli delle Regioni speciali e delle Province autonome il 2 dicembre 2006, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it).

<sup>38</sup> Su cui cfr. G. C. De Martin, *Le Province dopo il decentramento amministrativo e le riforme costituzionali*, in *Rapporto sulle Province italiane*, UPI, 2004, 13 ss.

<sup>39</sup> Nella sentenza n. 343 del 1991 la Corte costituzionale ha ritenuto “l’arricchimento dei compiti delle province con una legge della Repubblica... coerente con la stessa linea di tendenza del sistema costituzionale delle autonomie”.

<sup>40</sup> Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 230 del 2001.

<sup>41</sup> E’ questa la lettura proposta da A. Ruggeri, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione)*, in “*Itinerari*” di una ricerca sul sistema delle fonti VIII Studi dell’anno 2004, Giappichelli, 2005, 247 ss.



esse possa poi collocare “l’asticella” ad un livello superiore rispetto a quello fissato dal Titolo V, declinando la propria specialità in senso ancor più favorevole per l’autonomia locale<sup>42</sup>.

La riferita opinione ha ricevuto alcuni significativi avalli: è stata in primo luogo recepita all’interno dell’Intesa interistituzionale tra i presidenti delle regioni a statuto speciale e i presidenti delle associazioni delle istituzioni locali<sup>43</sup>, che ha portato, tra l’altro, alla presentazione di un emendamento unitario al d.d.l. “La Loggia” – poi non approvato –, volto ad ogni buon conto a ribadire in modo esplicito che quelle forme più ampie di autonomia dovessero riguardare non solo le regioni speciali, ma anche gli enti locali in esse ricompresi.

Ma soprattutto, è stata fatta propria dall’Avvocatura dello Stato che l’ha posta a fondamento delle doglianze governative nei ricorsi promossi contro le leggi delle regioni speciali istitutive dei Consigli delle autonomie locali, sulla base del presupposto che le forme di maggiore autonomia fossero “naturalmente riferite anche agli enti locali”<sup>44</sup>.

### **La lettura (non appagante) della Corte costituzionale**

(Pur) a fronte di questi positivi riscontri, non riusciva tuttavia a superare il principale banco di prova, costituito dal vaglio da parte della Corte costituzionale: giudicando infatti della legge trentina istitutiva del Consiglio delle autonomie<sup>45</sup>, la Corte, fra l’altro, chiarisce in modo inequivocabile quale significato debba essere attribuito alla clausola di immediata applicazione, restringendone il raggio d’azione e precisando che “l’adeguamento automatico previsto dal citato art. 10 operi esclusivamente a favore delle autonomie regionali e non anche delle autonomie locali”<sup>46</sup>.

La Corte in sostanza fa propria la lettura restrittiva che altra autorevole dottrina aveva a suo tempo avanzato sull’esatta portata della norma rilevando, alla luce del suo tenore letterale, che quelle forme di maggior autonomia fossero limitate alle sole regioni speciali e non riguardassero invece il sistema degli enti territoriali substatali complessivamente inteso<sup>47</sup>.

Sembra utile rammentare come la questione fosse già stata proposta – sostanzialmente negli stessi termini – all’attenzione del giudice costituzionale, che era stato chiamato a pronunciarsi su alcuni articoli di un’analoga legge della regione Sardegna<sup>48</sup>.

In quella sede, però, la Corte l’aveva liquidata in maniera forse (troppo) sbrigativa dichiarandola inammissibile<sup>49</sup>, seppur sulla base di un indirizzo giurisprudenziale oramai consolidato<sup>50</sup>, perché il ricorrente

---

<sup>42</sup> In questo senso invece G. C. De Martin, *Regioni ed autonomie Se lo statuto è speciale*, in *Amministrazione civile*, 1, 2004, 11.

<sup>43</sup> Sottoscritta a Cagliari il 20 marzo 2003, a margine del Convegno nazionale su “Le autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome” e riportata nel volume *Le Autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome*, Quaderno n. 20, Fomez, 2004, 256.

<sup>44</sup> Si tratta del ricorso n. 39 del 2005 contro la legge sarda e del n. 78 del 2005 contro quella trentina.

<sup>45</sup> Legge provinciale Trento 15 giugno 2005, n. 7 recante “Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali”.

<sup>46</sup> Così la sentenza n. 370 del 2006.

<sup>47</sup> Questa la tesi di A. D’Atena, *Le Regioni speciali e i “loro” enti locali, dopo la riforma del Titolo V*, op. cit., 176.

<sup>48</sup> Legge regionale Sardegna 17 gennaio 2005, n. 1, concernente “Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione-enti locali”.

non aveva sufficientemente argomentato le ragioni per le quali, trattandosi dell'impugnativa della legge di una regione speciale, dovesse essere invocata la violazione di un parametro costituzionale, anziché di quello ricavabile dal relativo statuto speciale.

Richiamando una sua precedente pronuncia<sup>51</sup>, la Corte ricorda come l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 “configura un particolare rapporto tra norme degli statuti speciali e norme del Titolo V”, che porta a preferire l'applicazione di queste ultime, solo a condizione che garantiscano un margine di autonomia più ampio rispetto a quello assicurato dalle disposizioni statutarie.

In sostanza, sulla scorta di questo orientamento giurisprudenziale, sembrerebbe possibile tentare una sistemazione dei rapporti tra i due diversi sistemi di autonomia regionale secondo quanto segue: anche dopo la revisione del Titolo V, la Costituzione presume che le disposizioni statutarie continuino ad assicurare alle regioni speciali “forme e condizioni” migliori di autonomia.

Si tratta, tuttavia, di una presunzione *iuris tantum* e non *iuris et de iure*, cioè suscettibile di prova contraria, offerta dalla dimostrazione che sono invece le disposizioni del Titolo V a garantire a quelle regioni un maggior vantaggio.

Per fornire tale prova sarebbe necessaria una “valutazione comparativa” tra i due modelli d'autonomia regionale, dal cui esito dipenderebbe eventualmente l'operatività della clausola.

Ma – e qui sta il punto – in tanto questo raffronto può essere effettuato, e può portare se del caso ad applicarla, con conseguente prevalenza del regime costituzionale su quello statuario, in quanto la Corte, a fini dello scrutinio di costituzionalità, sia messa dal ricorrente nelle condizioni di valutare compiutamente il contenuto di entrambi i regimi d'autonomia, attraverso l'adeguata prospettazione dei termini di paragone – *rectius* dei parametri (sia costituzionali, che statuari) da comparare.

Nel caso della legge sarda, al contrario, il ricorrente non ha consentito alla Corte di svolgere un simile “giudizio di preferenza”, perché si è limitato soltanto ad evocare l'art. 10, senza fornire alcuna giustificazione del perché dovesse essere applicata la disciplina del Titolo V in luogo di quella statutaria.

Il difetto di motivazione provocava la declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione, ma – soprattutto – sembrava far perdere alla Corte una preziosa occasione per pronunciare una parola definitiva su una questione tanto dirimente, che tuttavia si poteva ripresentare al suo esame nel giudizio poi concluso con la sentenza in commento, di cui si può subito evidenziare un primo profilo di ordine procedurale.

L'eccezione di inammissibilità che la Provincia di Trento aveva preliminarmente sollevato, invocando proprio la sentenza n. 175, viene infatti respinta perché pur trattandosi di una fattispecie che presentava, a detta della Corte, “spiccata analogia” con quella precedente, si ritiene “in questo caso sufficiente – ai fini dell'ammissibilità del ricorso – il richiamo al parametro costituzionale indicato dallo stesso legislatore provinciale”.

A ben vedere, tuttavia, diverse e più impegnative sembravano le indicazioni desumibili dalla sua pregressa giurisprudenza, allorché in particolare si esigeva che “il ricorrente avrebbe dovuto quanto meno

---

<sup>49</sup> Sentenza n. 175 del 2006.

<sup>50</sup> Tra le altre, sentenze n. 65, 202 e 203 del 2005.

<sup>51</sup> Si veda il punto 3.1 del considerato in diritto della sentenza n. 314 del 2003.

*spiegare in quale rapporto si trovano* (corsivo nostro), ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, le invocate norme della Costituzione e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello statuto speciale<sup>52</sup>.

Per dare conto di un simile rapporto, ci parrebbe – a rigore – che non possa bastare al ricorrente la (sola) pur esaustiva indicazione delle disposizioni costituzionali che si assumono violate, che è del resto prescritta dalla legge ai fini della definizione del *thema decidendum*<sup>53</sup>, ma che sia altresì necessario un *quid pluris*, ravvisabile in un onere di ulteriore allegazione dei motivi che lo portano a prediligere le disposizioni costituzionali rispetto a quelle statutarie.

Insomma, sembrava che la Corte non potesse accontentarsi della mera esposizione dei parametri da parte del ricorrente, dovendo poi procedere essa stessa a confrontare i due modelli di autonomia, ma che dovesse essere lo stesso ricorrente ad effettuare – a monte – tale confronto ed a sottoporlo allo scrutinio della Corte, unitamente alle argomentazioni a sostegno delle ragioni che fondano la sua richiesta di applicazione del Titolo V, con l'ulteriore conseguenza che il ricorso andrebbe considerato del pari inammissibile, sia quando manchi la completa indicazione dei parametri, ciò che impedisce *tout court* di effettuare il raffronto, sia quando manchi la precisazione delle motivazioni, che non permette invece di sindacare la preferenza accordata al regime “ordinario” d'autonomia.

Orbene nel ricorso che ha portato alla sentenza in esame, non solo i parametri ricavabili dallo statuto speciale non sono stati presi in considerazione, come pure era accaduto nel caso della legge sarda, ma neppure è dato rinvenire traccia di quella “spiegazione” del rapporto in cui essi avrebbero dovuto trovarsi: a ben vedere, infatti, nemmeno in questa circostanza il ricorrente ha giustificato la sua opzione per le disposizioni costituzionali, sicché *a posteriori* non dovevano rivelarsi neanche troppo azzardate le previsioni di quanti avevano preconizzato, per questo giudizio, un esito non dissimile da quello raggiunto con l'impugnativa della legge sarda<sup>54</sup>.

La Corte invece – non senza una qualche forzatura – non solo sorvola del tutto su una “spiegazione” che continua a non essere fornita, pur essendo stata essa stessa ad invocarla, ma sopperisce perfino alla palese lacuna del parametro statutario, appigliandosi ad una previsione testuale della legge impugnata – in cui si dice che il Consiglio delle autonomie è istituito in attuazione dell'art. 123, quarto comma, Cost. –, per giustificare la sufficienza del riferimento al solo parametro costituzionale ed escludere, in tal modo, che sussista la stessa causa di inammissibilità rilevata in precedenza.

Né ci si può stupire più di tanto di fronte ad un simile esito ricostruttivo, sol che si consideri come l'approccio di tipo sostanzialistico che la Corte ha prediletto in questa circostanza dovesse verosimilmente rivelarsi una tecnica decisoria quasi obbligatoria, per non farle correre il rischio di vedersi (definitivamente?) compromessa la possibilità di giudicare nel merito della questione.

---

<sup>52</sup> In questo senso la sentenza n. 202 del 2005.

<sup>53</sup> Cfr. l'art 34 della legge n. 87 del 1953.

<sup>54</sup> Sia consentito il riferimento a L. Castelli, *La leale collaborazione fra Regione ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, 12, Ipsa; ma si veda, autorevolmente, A. Ruggeri, *La Corte, la clausola di “maggior favore” e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale ed autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Una questione – quella relativa al contenuto dell’art. 10 –, che avrebbe dovuto avere un rilievo tutto sommato circoscritto, in ragione della transitorietà della norma, destinata a non produrre più effetti una volta concluso il previsto adeguamento dei rispettivi statuti, ma che proprio il perdurante ritardo che ne accompagna il processo ha finito per caricare di ben altre aspettative, ciò di cui la Corte è sembrata evidentemente consapevole.

Se allora il percorso argomentativo impiegato dalla Corte va in fin dei conti in una direzione utile, per averle consentito di aprire un varco – altrimenti impraticabile – verso una pronuncia di merito di cui si avvertiva tutta l’attesa, non altrettanto soddisfacente appare, nella medesima prospettiva sostanzialistica, il risultato finale, che finisce per lasciare (tuttora) irrisolto il nodo della condizione degli enti locali nelle regioni speciali.

Come già anticipato, infatti, la soluzione di merito accolta dalla Corte è quella di ritenere che l’art. 10 “possa funzionare solo quando esso miri a garantire, all’esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all’ente Regione e non anche all’ente locale”.

La sfera di applicabilità della norma viene circoscritta in ragione del suo carattere di “assoluta specialità”<sup>55</sup>, che la rende insuscettibile di interpretazione estensiva e che fa acquisire un rilievo decisivo alla sua formulazione letterale, ai sensi della quale il Titolo V si estende (solo) *alle* Regioni speciali e non (anche) *nelle* Regioni speciali.

Indubbiamente l’argomento letterale ha una sua forza ed una capacità persuasiva che lo rendono – *prima facie* – difficilmente superabile, ma proprio l’“assoluta specialità”, di cui la Corte ammanta la norma, avrebbe forse autorizzato, in linea con un’autorevole opinione<sup>56</sup>, “un impegno d’indagine che la dottrina finora non ha mostrato di concederle”, in ragione del fatto che “i tradizionali criteri di lettura...assumono, con riguardo alle norme speciali, diverso rilievo, e diversa orientazione”.

Ciò posto, e tralasciata ogni ulteriore considerazione su questo punto<sup>57</sup>, colpisce un altro passaggio delle motivazioni, laddove la Corte rileva “che, qualora si ritenesse che il citato art. 10 postuli, ai fini della sua applicazione, una valutazione del complessivo sistema delle autonomie sia regionale che locale, si potrebbe verificare il caso in cui ad una ipotetica maggiore autonomia dell’ente locale corrisponda una minore autonomia dell’ente regionale”: ad impedire dunque il “travaso” negli ordinamenti differenziati di una disposizione del Titolo V sarebbe – oltre alla lettera della clausola – l’ulteriore circostanza che, per questa via, si possano avvantaggiare i (soli) enti locali a scapito della regione.

Così opinando, però, non sfugge come alla già nota antitesi tra due modelli di autonomia regionale la Corte finisca per sovrapporne un’altra – tra due regimi di autonomia locale – fino a ricostruire il complessivo sistema regionale (speciale) delle autonomie locali alla stregua di una “coperta” che tirata da una parte, si

---

<sup>55</sup> Cfr. sent. n. 383 del 2005.

<sup>56</sup> Così N. Irti, *L’età della decodificazione*, Giuffrè, 1989, 83.

<sup>57</sup> Su cui invece *amplius* A. Ruggeri, *La Corte, la clausola di “maggior favore” e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale ed autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, op. cit.

accorcia dall'altra, mentre in passato aveva negato l'esistenza di "determinate peculiarità delle sole autonomie locali nelle Regioni ordinarie"<sup>58</sup>.

Il risultato, in definitiva, è quello di codificare il rapporto tra regioni speciali e rispettivi enti locali in termini eminentemente competitivi, dicotomici, oppositivi, senza però che questa conclusione riesca del tutto convincente.

Al contrario, e conformemente alle riflessioni di attenta dottrina, si dovrebbero valorizzare – anche su questo specifico versante – gli elementi che depongono in favore di una lettura del Titolo V in termini di "federalismo cooperativo", e che descrivono i rapporti tra le fonti come ispirati ad una logica di integrazione piuttosto che di separazione, andando alla ricerca "del punto più elevato di sintesi, di *complessiva*, massima affermazione del valore di autonomia...*in ciascuna delle sue possibili manifestazioni ed in tutte insieme*"<sup>59</sup>.

Ecco allora che pur prendendo le mosse dal medesimo presupposto da cui muove la Corte – l'esistenza di due valori costituzionali contrapposti (specialità vs. autonomia locale) –, sembrerebbe possibile accedere ad una ricostruzione maggiormente in sintonia con una interpretazione "a tutto campo"<sup>60</sup> della clausola, che faccia sistema con l'art. 5 Cost., se il conflitto tra questi valori non fosse risolto con la preminenza dell'uno sull'altro, ciò che invece accadrebbe applicando l'art. 10 nella lettura qui criticata, ma attraverso la collaudata tecnica costituzionale del bilanciamento, che viene di regola utilizzata ai fini dell'equilibrato contemperamento tra interessi (tutti) costituzionalmente rilevanti.

Un bilanciamento che dovrebbe essere effettuato alla luce del principio di leale collaborazione, da considerarsi ormai principio generale dell'ordinamento della Repubblica, come tale idoneo a limitare la potestà legislativa primaria delle regioni speciali, e che potrebbe rinvenire un tipico campo d'applicazione proprio nei rapporti tra regione ed enti locali, specie dopo la definitiva chiusura opposta dalla Corte all'interpretazione estensiva dell'art. 10.

La stessa Corte, del resto, affermava in passato che "il coordinamento tra la competenza regionale esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e l'originaria posizione costituzionale di autonomia di questi ultimi comporta...che le determinazioni regionali...debbano necessariamente coinvolgere gli stessi comuni interessati, con modalità che la stessa legge regionale deve prevedere per assicurare la necessaria efficacia alla partecipazione comunale".

E non sembrava neppure dare troppo peso a rilievi di ordine formalistico-qualificatorio, quando poi aggiungeva che "sia questo un principio generale dell'ordinamento o una diretta conseguenza dei principi risultanti dagli artt. 5 e 128 della Costituzione, ovvero l'una e l'altra cosa, la conseguenza comunque è che...vale anche nei confronti delle determinazioni in materia di soppressione delle comunità montane assunte dalle regioni speciali..."<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Cfr. la sentenza n. 83 del 1997.

<sup>59</sup> A. Ruggeri, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione)*, op. cit., 248 ss.

<sup>60</sup> E' la lettura di A. Ruggeri, *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra «riserva di specialità» e clausola di maggior favore*, op. cit., 815.

<sup>61</sup> Cfr. sent. n. 229 del 2001.

Con il che si avrebbe ancora una volta conferma di come una serie di lungimiranti opzioni ermeneutiche non siano state adeguatamente sviluppate nella giurisprudenza costituzionale *pre* riforma, mentre andrebbero a maggior ragione riprese oggi, alla luce dell'avvenuta costituzionalizzazione del principio e della più coerente proiezione che il principio di promozione dell'autonomia rinviene nelle novellate disposizioni del Titolo V.

### **L'immutata latitudine della potestà ordinamentale sugli enti locali (pur) dopo la revisione del 2001**

Una siffatta lettura, pur con tutti i limiti che inevitabilmente la circondano, legati soprattutto alle difficoltà di definire i criteri attraverso cui operare il raffronto tra i due regimi ed individuare quello più favorevole alla causa dell'autonomia, nel prendere tuttavia atto del rischio di "consistente *deminutio*"<sup>62</sup> che l'opzione della Corte finisce per arrecare all'autonomia locale, ha almeno il pregio di non far perdere di vista l'interrogativo di fondo che quella pronuncia lascia ancora pendente: la potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali nelle regioni speciali conserva tutta intatta la sua originaria conformazione anche dopo la revisione del 2001, o non si deve piuttosto riconoscere l'esistenza di alcune "invarianti di sistema"<sup>63</sup>, che finiscono inevitabilmente per circoscriverne la portata?

La Corte ha optato per la prima conclusione, ritenendo che "tale competenza...non è intaccata dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, ma sopravvive quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti" e ha negato, correlativamente, che l'art. 117, secondo comma, lettera p) possa applicarsi alle regioni speciali<sup>64</sup>.

Neppure questa soluzione, però, risulta del tutto appagante, non fosse altro per l'apoditticità dell'affermazione, che avrebbe forse meritato di essere sostenuta da un più articolato apparato argomentativo<sup>65</sup>.

Di conseguenza, anche i legislatori regionali si sono orientati – con scelta discutibile sul piano del metodo – nel senso di ritenersi (completamente) liberi di disciplinare l'ordinamento degli enti locali, quasi che il Titolo V *tamquam non esset*.

La più recente legislazione in materia<sup>66</sup> presenta infatti non solo i contenuti, ma le stesse sembianze di veri e propri testi unici sull'ordinamento delle autonomie locali, che riproducono a livello regionale

---

<sup>62</sup> Paventato da G. C. De Martin, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, Relazione al Convegno organizzato dall'ISSIRFA su "I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria", Roma, Sala del Cenacolo, 4 luglio 2005, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>63</sup> L'espressione è di G. C. De Martin, *Regioni ed autonomie Se lo statuto è speciale*, op. cit., 10.

<sup>64</sup> Cfr. sent. n. 48 del 2003.

<sup>65</sup> Come ha rilevato A. Ruggeri, *Potestà legislativa primaria e potestà "residuale" a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>66</sup> Si tratta della legge regionale Trentino Alto Adige 22 dicembre 2004, n. 7, recante "Riforma dell'ordinamento delle autonomie locali"; della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1, recante "Principi e norme fondamentali del sistema Regione – Autonomie locali del Friuli Venezia Giulia"; della legge provinciale Trento 16 giugno 2006, n. 3, recante "Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino".

l'impianto – ormai superato – del T.U.E.L.<sup>67</sup>, sia per l'organicità dell'approccio, che per la pluralità degli oggetti disciplinati, non di rado coincidenti sostanzialmente con quelli del d. lgs. 267/00.

Una delle novità della riforma del 2001, all'opposto, è proprio il venir meno del tradizionale ruolo statale di ordinamento generale degli enti locali, soppiantato da una legislazione nazionale che riguarda solo gli specifici profili di disciplina ora espressamente previsti dalla lettera p).

Dunque soltanto ciò che attiene agli organi di governo, alle funzioni fondamentali ed ai sistemi elettorali è riservato al legislatore statale, mentre per il resto si apre uno spazio normativo che andrebbe rimesso il più possibile all'autoordinamento e all'autoregolazione di comuni e province, fatti salvi naturalmente i limiti ulteriori derivanti, da un lato, dai principi generali sull'organizzazione pubblica; dall'altro, dall'intervento del legislatore regionale nelle materie di sua competenza, che in ogni caso non dovrebbe mai spingersi oltre la fissazione di norme di indirizzo e a carattere generale.

Negli ordinamenti differenziati, invece, si conserva in tutta la sua interezza una cornice regionale di ordinamento degli enti locali, che si sostituisce a quella statale, ma ne riproduce – in miniatura – un'impostazione ormai del tutto avulsa dal contesto di riferimento, per la tendenza a mantenere integralmente accentrata a livello regionale una competenza generale di ordinamento degli enti locali, che non tiene conto né degli spazi da ritagliare al legislatore statale, né di quelli da affidare alla disponibilità di ciascun ente locale.

La Corte ha evidentemente ritenuto che la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali assicuri alle regioni speciali una condizione di maggior favore al cospetto della previsione della lettera p) che, ove applicata, si tradurrebbe in un *vulnus* in ragione dei minori campi materiali assegnati alla disciplina regionale.

Come è stato segnalato<sup>68</sup>, però, questa lettura presta il fianco alla critica della parzialità del punto di vista adottato, nella parte in cui riduce il confronto tra il regime costituzionale e quello statutario alla sola dimensione orizzontale delle materie, non anche a quella verticale dei relativi limiti.

Su quest'ultimo terreno, tra l'altro, non risulta neppure di immediata evidenza la ragione per cui la Corte riconosca a certi valori – come la tutela ambientale – la capacità di incidere anche su materie di competenza regionale nella forma di *standards* minimi di tutela<sup>69</sup>, mentre esclude che abbiano la medesima attitudine analoghe competenze statali, come quella sui livelli essenziali delle prestazioni<sup>70</sup>, di cui pure aveva rilevato la natura trasversale<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Sul cui destino alla luce della riforma costituzionale si veda F. Merloni, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2/3, 2002, 409 ss; cfr. anche F. Pinto, *Il testo unico degli enti locali dopo la riforma: tra incertezze statali e incertezze regionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2002, 291 ss., nonché G. Vesperini, *I "signori" dell'ordinamento locale nella nuova disciplina costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003.

<sup>68</sup> Da A. Ruggeri, *Potestà legislativa primaria e potestà "residuale" a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, p. cit.

<sup>69</sup> Cfr. la sentenza n. 536 del 2002.

<sup>70</sup> Nella sentenza 145/05 la Corte nega la diretta applicabilità nella Provincia di Trento di una legge dello Stato che sia espressione della sua competenza esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m.

<sup>71</sup> A partire dalla sentenza n. 282 del 2002.

In particolare si fatica ad intendere come, seguendo lo stesso ragionamento utilizzato per la tutela dell'ambiente<sup>72</sup>, non potrebbe non essere rivolta “a garantire *standard* minimi ed uniformi di tutela” dell'autonomia locale sull'intero territorio nazionale anche la disciplina statale delle funzioni fondamentali, che rappresenta a ben vedere uno dei nuovi punti di emersione in cui prende forma e si sviluppa il carattere cogente ed espansivo dell'art. 5, che dovrebbe portare a considerare quelle funzioni patrimonio comune a tutti gli enti locali della Repubblica, in quanto costitutive del “nocciolo duro” di autonomia che proprio l'art. 5 assicura *erga omnes*.

Ci parrebbe in fin dei conti più aderente alla traiettoria evolutiva del regionalismo italiano, per come si è inverte da ultimo nella riforma del Titolo V e per come pare ogni tanto riaffiorare carsicamente nella stessa giurisprudenza costituzionale, una lettura dei rapporti tra autonomia locale e specialità regionale che superi la logica dei “compartimenti stagni” e che consenta di ricercare un punto di equilibrio più avanzato, in cui l'indicazione di valore contenuta nell'art. 5 possa essere complessivamente soddisfatta ridimensionando l'ampiezza del potere ordinamentale delle regioni speciali, per riconoscere anche nei territori governati dalla specialità l'esistenza di alcuni indisponibili vincoli di sistema.

Un passaggio per certi versi utile in questa direzione e che a maggior ragione non andrebbe perso di vista, si rinviene nella sentenza n. 370 del 2006, laddove la Corte precisa – seppur in riferimento alle (sole) nuove competenze invocabili dalle regioni speciali in nome dell'art. 10 – che i legislatori speciali dovranno in ogni caso disciplinare il settore rientrante nell'ambito della propria potestà legislativa “nel rispetto dei limiti e delle condizioni che la suddetta legge costituzionale del 2001 ha posto anche a garanzia delle autonomie territoriali minori espressamente menzionate”.

Dal che sembra però dedursi – *a contrario* – che la loro potestà legislativa primaria, ove non si tratti di ambiti ulteriori di competenza, siccome fondati sul Titolo V, dovrà (unicamente?) esercitarsi nei limiti statutari<sup>73</sup>.

In ogni caso e per concludere su questo punto, non si auspica affatto una riproposizione della logica (fuorviante) dell'uniformità di trattamento dell'autonomia locale sull'intero territorio nazionale, ma semplicemente la presa d'atto da parte delle regioni speciali dell'esistenza di alcune fondamentali “invarianti di sistema” – quali le funzioni fondamentali degli enti locali, l'autonomia normativa e finanziaria, il venir meno dei (vecchi) controlli –, che sono emanazione diretta del caposaldo dell'art. 5 e come tali dovrebbero replicarne la generale pervasività ed innervare l'ordinamento tutto.

Con la conseguenza che anche gli enti locali delle regioni speciali dovrebbero veder incrementato il loro “nucleo indefettibile” di autonomia e beneficiare – come minimo – di quanto garantito dal Titolo V a *tutti* gli enti locali della Repubblica, fermo restando che i legislatori speciali ben potrebbero adottare discipline differenziate, espressive di autentica specialità, senza però mai arrivare a comprimere quel livello minimo di tutela.

---

<sup>72</sup> Nel punto 5 del considerato in diritto della 536/02.

<sup>73</sup> In questo senso, già la sentenza n. 62 del 2005.