

## LE REGIONI A STATUTO SPECIALE

di Luca Castelli

### **Premessa**

Una riflessione che voglia contribuire ad orientare ed al tempo stesso a supportare l'avvio di un effettivo ed organico processo di implementazione della riforma del Titolo V della Costituzione, nella direzione di valorizzare appieno il principio di promozione dell'autonomia contenuto nell'art. 5, non può prescindere dal considerare il versante dell'amministrazione regionale e locale nelle regioni a statuto speciale.

Ai fini di un equilibrato sviluppo del regionalismo italiano, infatti, anche per le regioni speciali si deve porre il problema del complessivo riassetto dell'amministrazione pubblica lungo la traiettoria tracciata dal novellato quadro costituzionale, che se da una parte dovrebbe portare a concentrare nei due livelli di governo locale (di base e di area vasta) la maggior parte delle funzioni operative regionali; dall'altra, dovrebbe determinare un significativo snellimento dell'amministrazione (soprattutto indiretta) della regione, rimettendo in discussione il suo prevalente ruolo di ente di amministrazione attiva.

Negli ordinamenti differenziati, tuttavia, il perseguimento di questi due obiettivi – il che vale quanto dire la semplificazione del sistema sotto il profilo della razionale allocazione delle funzioni – è reso particolarmente problematico dalla titolarità, in capo alla regione, della potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, che la legge cost. n. 2 del 1993 ha esteso a tutti gli statuti speciali, così uniformandoli a quanto inizialmente previsto nel solo statuto siciliano.

Il nodo dei rapporti fra regione ed autonomie locali viene dunque ad assumere, nei territori governati dalla specialità, un rilievo tutt'affatto peculiare e merita di essere oggetto di specifica trattazione, anche alla luce di alcune recenti ricostruzioni della Corte costituzionale che non riescono a convincere del tutto.

### **La potestà ordinamentale in materia di enti locali fra orientamenti (non soddisfacenti) della Corte costituzionale e tendenze (opinabili) dei legislatori speciali**

Non si vuol certo in questa sede ripercorrere *funditus* la vessata questione dei rapporti tra autonomia locale e specialità regionale, non di rado segnati da fuorvianti quanto neanche troppo larvate propensioni all'accentramento regionale.

Né ci si vuole interrogare sulle sorti della specialità oggi: se possa predicarsene la perdurante validità, magari all'insegna di una sua "reinvenzione" (Mor); o se non sia il caso di riconsiderarne

*in nuce* la stessa ragion d'essere, in vista dell'affermazione di un regime di "specialità diffusa" (Ruggeri).

Il fuoco dell'analisi è invece circoscritto al tema della potestà ordinamentale sugli enti locali dopo la revisione del 2001, che "...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" (sent. n. 48/03).

La Corte esclude dunque l'applicazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p) nelle regioni speciali ed i legislatori regionali, di conseguenza, si sono orientati nel senso di ritenersi (del tutto) liberi di disciplinare l'ordinamento degli enti locali, quasi che il Titolo V *tamquam non esset*.

La più recente legislazione in materia<sup>1</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 l'impianto – ormai superato – del T.U.E.L., 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 costituzionale, 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 espressamente previsti dalla lettera p).

Dunque soltanto ciò che attiene agli organi di governo, alle funzioni fondamentali ed ai sistemi elettorali è ora 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.

Nelle regioni speciali, invece, si conserva in tutta la sua interezza – almeno così potrebbe apparire a prima vista – una cornice regionale di potere legislativo in materia di enti locali, prevista dalla ricordata legge cost. n. 2/93.

In base a questa impostazione, si potrebbe dedurre una concentrazione a livello regionale di siffatto potere avulsa dal nuovo quadro costituzionale, di modo che la regione conserverebbe una competenza generale di ordinamento senza tener conto, da un lato, di ciò che il nuovo Titolo V rimette in capo al legislatore statale e, soprattutto, senza tener conto del potere di autoordinamento

---

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

statutario e regolamentare che gli artt. 114, secondo comma e 117, sesto comma, accordano agli enti territoriali minori.

La Corte ha evidentemente ritenuto che tale competenza assicuri alle regioni speciali una condizione di maggior favore rispetto alla previsione della lettera p) che, ove applicata, si tradurrebbe in un *vulnus* in ragione dei minori campi materiali assegnati alla disciplina regionale.

Questa lettura, però, 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 (Ruggeri).

Tra l'altro, si fatica pure ad intendere come, a voler seguire l'argomentazione utilizzata altrove dalla Corte (sent. n. 536/02), non potrebbe non essere rivolta "a garantire *standard* minimi ed uniformi di tutela" (in questo caso) dell'autonomia locale sull'intero territorio nazionale, anche la disciplina statale delle funzioni fondamentali.

Essa 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 definitiva, più aderente alla parabola evolutiva del regionalismo italiano, per come si è da ultimo inverata nel nuovo Titolo V, 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 l'esistenza di alcune indisponibili "invarianti di sistema" (De Martin), cioè di principi che la riforma ha garantito a tutte le autonomie locali della Repubblica e che devono valere – come minimo – anche per quelle ricomprese nelle regioni speciali.

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".

Sulla base di queste premesse, sembra utile provare a verificare – in via di prima approssimazione e senza pretesa di esaustività – quanto tali principi siano stati recepiti all'interno degli ordinamenti differenziati, nella legislazione regionale adottata all'indomani del nuovo Titolo V.

## **Il problema dell'effettività delle garanzie dell'autonomia locale (anche) nelle regioni speciali: le funzioni fondamentali**

In linea generale, l'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni e delle province da parte del legislatore statale, è uno snodo di capitale importanza per dare concretamente il via all'attuazione di una riforma costituzionale rimasta finora – non solo su questo punto – in larga misura sulla carta.

Tralasciando qui ogni questione teorico-ricostruttiva in ordine alla natura delle funzioni fondamentali, esse andrebbero anzitutto ripartite in modo da garantire ad enti analoghi funzioni analoghe, in modo cioè da prevedere che siano titolari delle medesime funzioni *tutti* gli enti locali del medesimo livello territoriale.

In secondo luogo, alla luce della suesposta configurazione come “invarianti di sistema”, non possono non imporsi (anche) ai legislatori speciali, che sarebbero tenuti ad attribuire ai *loro* enti locali – come minimo – le stesse funzioni riconosciute come fondamentali nel restante territorio nazionale.

A questa conclusione osta però – ancora una volta – la lettura data dalla Corte dell'allocatione delle funzioni amministrative negli ordinamenti differenziati, improntata ad una logica difensiva della (sola) specialità e fondata sulla “anomala dissociazione” (Ruggeri) tra “parallelismo” e “sussidiarietà”, con la conseguente (quasi automatica) preferenza accordata al primo come regime più favorevole.

In una delle decisioni sulla legge “La Loggia” è infatti chiarito che “per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale il principio del parallelismo conserva la sua validità”, mentre per le più ampie competenze eventualmente acquisite in virtù della clausola di maggior favore, il trasferimento di funzioni viene subordinato al possibile intervento della commissione paritetica, secondo le previsioni dell'art. 11 della legge n. 131 del 2003 (sent. n. 236/04).

Stando a questa ricostruzione, le funzioni (che saranno individuate come) fondamentali afferenti a materie statutarie, continuerebbero ad essere governate dal principio del parallelismo sicché, tranne nella (remota) ipotesi in cui fossero state già distribuite agli enti locali, sarebbero ascritte alla titolarità della regione: al legislatore regionale pertanto – non a quello statale – competerebbe il trasferimento.

Per quelle nuove legate alle ulteriori competenze derivanti dal Titolo V ai sensi dell'art. 10, le commissioni paritetiche possono proporre l'adozione di norme di attuazione che definiscano le

risorse occorrenti al loro esercizio: in questa sede dovrebbe invece trovare applicazione la loro tendenziale attribuzione a comuni e province, in forza del principio di sussidiarietà.

Anche questa soluzione appare, in fin dei conti, riduttiva e non del tutto soddisfacente, perché restringe l'operatività del principio di sussidiarietà in spazi eccessivamente angusti, mentre si tratta di un "principio di struttura" che concorre a riedificare dal basso la Repubblica ed è espressione immediata e diretta dell'art. 5.

Se per ipotesi immaginassimo l'ordinamento, dopo la riforma del Titolo V, come una tavola orizzontale di materie (per la più parte) rimesse alla coltivazione dei legislatori regionali, le (nuove) porzioni di terreno ancora incontaminate per quelli ordinari, che neanche gli speciali abbiano già arato, sembrerebbero – almeno a prima vista – davvero esigue; nondimeno, solo all'interno di questi "interstizi" la Corte ritaglia spazi di maggiore autonomia anche per le autonomie locali.

Una tutela residuale, insomma, ben lontana dalla spinta alla promozione dell'autonomia costantemente alimentata dall'art. 5, che dovrebbe imporre "la generale osservanza, a tutto campo, di un riparto di funzioni comunque orientato, per ciascun livello territoriale o istituzionale, verso la sussidiarietà" (Ruggeri).

Non a caso nella legislazione regionale fin qui prodotta, che pure recepisce le indicazioni dell'art. 118 Cost. e sembra provare a delineare – almeno a livello di principi – un orizzonte più favorevole per gli enti locali, il riferimento alle funzioni fondamentali è del tutto assente, tranne che per un fuggevole richiamo contenuto nella legge friulana, che però solleva una serie di interrogativi non essendo affatto chiarito chi dovrebbe operare il riconoscimento di tali funzioni, né quali implicazioni vi sarebbero in ordine al trasferimento delle relative risorse.

Né si rinvengono spunti ulteriori nelle leggi con cui Sardegna e Friuli Venezia Giulia hanno disposto l'organico conferimento di funzioni agli enti locali<sup>2</sup>, eccezion fatta per l'impressione – soprattutto rispetto alla normativa sarda – del (perdurante) appiattimento del legislatore speciale all'impostazione del legislatore statale, tanto che quella disciplina si configura come una sorta di decreto 112 "regionale", di cui ricalca sia i settori organici, che le modalità di conferimento.

Un modo per garantire che anche le regioni speciali tengano conto del vincolo di sistema rappresentato dalla definizione delle funzioni fondamentali, sarebbe forse quello di prevedere – *de iure condendo* – che le disposizioni della futura "Carta delle autonomie" si autoqualifichino come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, peraltro ricorrendone in questo caso i

---

<sup>2</sup> Legge regionale Sardegna 12 giugno 2006, n. 9, recante "Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali"; legge regionale Friuli Venezia Giulia 27 novembre 2006, n. 24, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli Enti locali in materia di agricoltura, foreste, ambiente, energia, pianificazione territoriale e urbanistica, mobilità, trasporto pubblico locale, cultura, sport."

necessari caratteri e siano dunque suscettibili, per questa via, di limitare la potestà legislativa primaria delle regioni speciali.

### ***Segue: l'autonomia normativa***

Un altro aspetto qualificante della nuova statualità policentrica delineata dal Titolo V, in cui *tutte* le autonomie locali si vedono elevate al rango di soggetti costitutivi della Repubblica, al pari degli altri livelli di governo, è rappresentato dal riconoscimento costituzionale – prima mancante – di una potestà normativa (statutaria e regolamentare), che concorre a connotare in senso più eminentemente politico la loro posizione costituzionale di enti rappresentativi delle rispettive comunità territoriali.

In questo quadro, le scelte organizzative interne di comuni e province debbono ormai rientrare – fatti salvi i necessari limiti costituzionali – nella loro piena disponibilità, in una prospettiva di massima valorizzazione dell'autordinamento locale, con tutte le conseguenze che ciò comporta anche in ordine al riassetto di modelli organizzativi improntati in prevalenza sulla logica dell'uniformità.

Per altro verso, non possono essere sottaciuti neppure i riflessi sul piano del sistema delle fonti, con il rilievo crescente che il principio di competenza viene ad acquisire rispetto a quello di gerarchia, specie alla luce dell'interpretazione che individua nell'art. 117, sesto comma, un'esplicita riserva di potestà regolamentare in favore degli enti locali.

Il legislatore statale ha invece imposto ai regolamenti locali il rispetto di “requisiti minimi di uniformità” determinati da leggi dello Stato e delle regioni (art. 4, quarto comma, l. n. 131/03), suscitando le critiche di quanti in dottrina vi hanno ravvisato – condivisibilmente – una “ingerenza...sulle scelte degli enti territoriali che non trova fondamento nel testo costituzionale” (Vesperini).

Non sembra tuttavia verosimile prescindere da un quadro di vincoli costituito, per quanto di rispettiva competenza, anche da disposizioni legislative statali o regionali che in ogni caso non dovrebbero mai andare oltre la predisposizione di norme generali, in grado di lasciare a ciascun ente locale un margine effettivo di autoregolazione.

Sarebbe altresì auspicabile una disciplina delle fonti locali ispirata al principio di cedevolezza, che consenta alle previsioni statali e regionali di continuare a regolare settori ormai affidati all'autonomia normativa locale, fintantoché l'ente divenuto competente non provveda ad occuparli con proprie norme.

Se allora si guarda al panorama delle regioni speciali se ne ricava, nel complesso, come pur a fronte di richiami ai principi costituzionali, che a volte si traducono nella mera ripetizione di

formule già scritte in Costituzione, questi sembrano più clausole di stile che presupposti per un reale riconoscimento di spazi effettivi di autoordinamento locale, anche se appare in ogni caso apprezzabile almeno il tentativo di circoscrivere la competenza regionale alla sola definizione di principi fondamentali.

### ***Segue: i controlli***

Sullo specifico versante dei controlli il Titolo V ha determinato, come noto, l'abrogazione delle disposizioni costituzionali in materia di controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti territoriali (artt. 125 e 130 Cost.), ma anche il superamento di ogni visione gerarchica nel rapporto tra i diversi soggetti costitutivi della Repubblica, per affermare all'opposto un modello equiordinato di relazioni interistituzionali (art. 114) che, tra l'altro, rende incompatibile con il nuovo assetto del sistema il principio del controllo su un ente autonomo da parte di un altro soggetto istituzionale.

Il forte accento posto sul rafforzamento dell'autonomia come servizio prestato alla comunità stanziata sul territorio, sposta il baricentro sulla prospettiva dell'autocontrollo, inteso come capacità di garantire legalità sostanziale, e non solo formale, all'azione amministrativa; e basato su verifiche e controlli interni, che ciascun ente autonomo diventa potenzialmente in grado di adattare alle specifiche esigenze del proprio contesto di riferimento.

Una prospettiva nuova, dunque, da mettere in stretta relazione con quella dell'autoordinamento locale, conformemente peraltro a quanto già prevedeva l'art. 2 della legge "La Loggia", con la conseguenza che debbono ritenersi tendenzialmente rimesse all'autonomia statutaria e regolamentare le previsioni sulle verifiche di regolarità amministrativa e contabile, nonché quelle sull'andamento e sui risultati della gestione.

Ciò premesso, anche nel nuovo sistema costituzionale residuano spazi per forme integrative di controllo – non su singoli atti, ma sull'attività ed i risultati delle gestioni locali – poste a tutela di esigenze di tenuta complessiva del sistema.

Si tratta, salvo l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120 Cost., delle verifiche riguardanti il rispetto degli equilibri di bilancio (anche) in relazione al patto di stabilità interno, nonché degli interventi "collaborativi" volti a garantire la corretta gestione finanziaria ed a stimolare processi di autocorrezione interna.

Rispetto a questo scenario, le regioni speciali hanno mostrato di ritenersi immediatamente incise dalla rimozione dell'art. 130 ad opera della novella costituzionale, provvedendo alla

soppressione dei vecchi controlli<sup>3</sup>, anche se non sono mancati tentativi di riproporre forme più o meno mascherate di controllo esterno.

Una scelta – questa della soppressione – che potrebbe meravigliare non poco, almeno a riguardarla dal prisma dell’art. 10, nella lettura “regionocentrica” che ne ha dato la Corte (sent. n. 370/06): a prima vista, infatti, essa sembra persino ridurre, anziché incrementare, la sfera di autonomia regionale, a meno di rinvenire – non senza qualche forzatura – un maggior *favor* nella “decostituzionalizzazione” della materia che sarebbe stata operata dall’abrogazione dell’art. 130 e che avrebbe conseguentemente allargato gli spazi del legislatore regionale.

Se, come vuole la Corte, del Titolo V si devono applicare nei territori governati dalla specialità le (sole) disposizioni che accordino alle (sole) regioni forme di autonomia più ampie di quelle di cui già dispongono, ove tali disposizioni non comportassero alcun guadagno, ma addirittura una perdita, non dovrebbero – a rigore – fare ingresso in quegli ordinamenti.

Nei quali, viceversa, continuerebbe a spiegare efficacia la disciplina statutaria che rimette il controllo sugli atti degli enti locali ad organi della regione: con la conseguenza che potrebbe addirittura eccipirsi l’illegittimità costituzionale delle normative regionali soppressive di tali organi, per contrasto con le rispettive disposizioni statutarie.

Un simile esito ricostruttivo, tutt’altro che auspicabile sul piano pratico, non appare francamente neppure percorribile sul piano politico-istituzionale, per la mancanza di un interesse concreto a ricorrere da parte dei soggetti che sarebbero costituzionalmente legittimati all’impugnativa.

Non lo ha lo Stato, perché la soppressione dei controlli avvantaggia gli enti locali; non lo hanno le altre regioni speciali, che si sono tutte orientate nella stessa direzione; non lo hanno le regioni ordinarie, che hanno del pari espunto i vecchi controlli ed anzi sono quelle direttamente chiamate in causa dal venir meno dell’art. 130.

Nondimeno, sembrerebbe un esito – in punto di diritto – astrattamente ammissibile, dal che se ne avrebbe forse un’ulteriore argomento a conferma degli inconvenienti cui si presta un’interpretazione dell’art. 10 che riferisce le forme di maggior autonomia alle (sole) autonomie regionali.

---

<sup>3</sup> Legge regionale Valle d’Aosta 21 gennaio 2003, n. 3, recante “Soppressione della Commissione regionale di controllo sugli atti degli enti locali. Disposizioni in materia di controllo preventivo di legittimità sugli atti di enti pubblici non economici dipendenti dalla Regione” (art. 3); legge regionale Friuli Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 21, recante “Norme urgenti in materia di enti locali, nonché di uffici di segreteria degli Assessori regionali” (art. 1, comma 6); in Trentino Alto Adige si è preso atto dell’abrogazione dell’art. 130 con una circolare regionale n. 2/EL/2001 e con una della provincia di Trento del 15 ottobre 2001; in Sicilia la Giunta ha adottato la delibera n. 40 dell’11 febbraio 2002 con cui si è disposta la sospensione generalizzata dell’esercizio della funzione di controllo delle sezioni del CO.RE.CO.

Al contrario, sarebbe preferibile tenere nel debito conto le implicazioni derivanti da una visione “a tutto tondo” dell’autonomia, per come risulta complessivamente meglio supportata dall’assetto costituzionale delineato dalla modifica del Titolo V, rispetto a quello precedentemente in vigore.

**Segue: l’autonomia finanziaria (cenni)**

Il terreno sul quale si ha con maggiore evidenza la percezione di una “specialità regionale squilibrata” (De Martin) è senza dubbio quello dell’autonomia finanziaria, che può essere qui solo accennato per sommi capi data l’economia del presente lavoro, e da cui emerge in ogni caso il dato della perdurante disparità di trattamento tra le risorse devolute alle regioni speciali (ed a cascata ai loro enti locali) e quelle di cui usufruiscono le ordinarie (Macciotta).

Del resto, che le “forme e condizioni più ampie di autonomia” prefigurate dall’art. 116 potessero apprezzarsi, sul piano finanziario, in termini eminentemente quantitativi, legati cioè all’ammontare complessivo delle somme disponibili, era già stato segnalato con largo anticipo dalla dottrina più attenta a questi temi.

Né si può mancare di rilevare come le modalità di finanziamento in atto in quegli ordinamenti finiscano per riservare ad essi una condizione di (irragionevole) privilegio, come dimostra – a tacer d’altro – la proliferazione delle richieste dei comuni di distaccarsi da una regione ordinaria per essere aggregati ad una speciale, che trova alimento, solo per restare agli interventi più recenti, nel trattamento di assoluto *guadagno* assicurato agli enti locali speciali (anche) sul piano della disciplina legislativa approntata a tutela della loro autonomia finanziaria.

Un tale squilibrio poi sarebbe tanto più arbitrario, quanto più non trovasse corrispondenza nella (maggiore) consistenza del corredo funzionale delle regioni speciali, ciò che richiederebbe una puntuale ricognizione delle funzioni da esse esercitate, per verificare se siano commisurate a quelle demandate alle regioni ordinarie e porre in tal modo rimedio alle storture nell’erogazione delle relative risorse, nel rispetto dei principi costituzionali di uguaglianza e solidarietà.

A questo proposito, dovrebbe essere la legge statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, in attuazione dell’art. 119, a prevedere una serie di strumenti di perequazione e di meccanismi di riequilibrio valevoli (anche) per le regioni speciali, come peraltro non sembra possibile dubitare alla luce delle norme statutarie che richiamano espressamente il principio del coordinamento finanziario, nonché quello perequativo legato alla solidarietà nazionale.

Ciò dovrebbe assicurare l’effettività di un medesimo criterio di allocazione delle risorse (secondo la *ratio* del c.d. federalismo fiscale), quello della connessione tra funzioni (essenzialmente

amministrative) e risorse per il loro esercizio (in base a *standard* e non alla spesa storica), con la correzione dei meccanismi di perequazione di cui all'art. 119, quinto comma.

Se ne ricava in tal modo il nesso inscindibile che sussiste tra la definizione delle funzioni fondamentali di tutti gli enti locali della Repubblica e l'individuazione degli ambiti e degli strumenti dell'autonomia finanziaria dei vari livelli territoriali, da cui deriva peraltro, sul piano del metodo, la necessità di portare avanti in parallelo questi due adempimenti ai fini della complessiva implementazione del Titolo V.

In mancanza di un riassetto del sistema della finanza pubblica che poggi finalmente su autonome responsabilità dei diversi soggetti istituzionali, sia sul lato delle entrate che delle spese, ma anche su risorse proporzionate alle funzioni concretamente svolte, sarebbe la stessa autonomia locale – in definitiva – a tradursi in una mera petizione di principio, priva di effettività e tornerebbero attuali le riflessioni di chi, già osservando il sistema delineato in attuazione del (vecchio) dettato costituzionale, concludeva che “*rebus sic stantibus*, non ha un gran senso parlare di autonomia finanziaria regionale e locale” (Bertolissi).

### **Considerazioni conclusive**

A conclusione dell'indagine, proprio il profilo qui da ultimo esaminato ci pare particolarmente adatto a sottolineare che le disparità di trattamento tra (enti locali delle) regioni speciali e (enti locali delle) ordinarie, sono allo stesso modo inammissibili sia quando si traducano – come in questo caso – in un (ingiustificato) incremento dell'autonomia locale, che quando consistano – più di frequente – in una (altrettanto irragionevole) *deminutio*.

Dal quadro in chiaroscuro dei rapporti tra autonomia locale e specialità regionale, può trarsi un rinnovato spunto per avviare una riflessione di più ampio respiro sul tema del riequilibrio complessivo – specialmente finanziario – tra autonomia ordinaria ed autonomia speciale, non tanto sul piano della diversità di funzioni legislative e amministrative, quanto su quello (ineludibile) della diversità dei meccanismi di ripartizione finanziaria delle risorse del sistema, avendo in ogni caso chiarito come sia del tutto indifferente che la specialità determini una discriminazione in positivo, ovvero un trattamento deteriore.

Il Titolo V rappresenta, da questo punto di vista, un'efficace cartina di tornasole per saggiare il grado di impermeabilità che avvolge le regioni speciali rispetto ad alcune innovazioni di struttura, che essendo emanazione diretta del caposaldo dell'art. 5, dovrebbero replicarne le generale pervasività ed innervare l'ordinamento tutto.

Con la conseguenza che (anche) gli enti locali delle regioni speciali dovrebbero incrementare il loro “nucleo essenziale” di autonomia e vedersi riconosciuto – come minimo – quanto garantito

dal Titolo V a tutti gli enti locali della Repubblica; i legislatori speciali, dal canto loro, ben potrebbero adottare discipline differenziate, espressive di autentica specialità, ma senza mai arrivare a comprimere quel livello minimo di tutela.

I riscontri finora ottenuti appaiono nel complesso non appaganti, al punto che pur senza revocare in dubbio la *summa divisio* tra ordinarietà e specialità, sembra persino auspicabile qualche ritocco di norme costituzionali, in particolare dell'art. 10, fermo restando che risulta comunque decisivo il ruolo del giurista, chiamato a fare ricorso a tutto il suo tradizionale armamentario per suffragare un esito ricostruttivo che vada nel senso della piena espansione della promozione dell'autonomia.