

VERSO IL FEDERALISMO
Autonomie locali e Regioni speciali

Sassari, 10 ottobre 2008

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

Gian Candido De Martin

1. Ho ascoltato con attenzione, oltre che l'introduzione del dottor Borghetto, le considerazioni del professor Chessa, con il quale mi ritrovo sostanzialmente nella cornice costituzionale con cui ha iniziato il suo intervento, forse con qualche distinguo su alcune successive notazioni, su cui cercherò poi di dire qualcosa, specie in ordine alla questione della condizione istituzionale degli enti locali nell'ambito delle Regioni speciali.

Comunque, per sviluppare il tema del nostro convegno credo sia anzitutto opportuno mettere a fuoco alcune premesse sul riassetto delle istituzioni autonomistiche in una prospettiva così detta federalistica, ad adiuvandum rispetto a quello che già Chessa ha accennato, per poi aggiungere qualche considerazione sui principali problemi di riassetto delle competenze e sui nodi pendenti per realizzare la riforma prefigurata dal nuovo titolo V, per riservare infine ad una terza parte qualche riflessione sulle prospettive delle autonomie locali nelle Regioni speciali, tema al quale ho dedicato attenzione anche in qualche altra occasione, tra l'altro in un convegno a Cagliari di qualche anno fa, promosso da Anci e Upi, d'intesa con le cinque Regioni speciali del nostro sistema.

Sulle premesse di carattere istituzionale, vorrei anzitutto sottolineare da parte mia la piena sintonia con l'affermazione che illustra l'invito al nostro incontro: "il federalismo non è il fine, ma uno strumento". Uno strumento essenziale - vorrei aggiungere - per fare funzionare meglio il sistema, rafforzando la democrazia sostanziale, le possibilità di partecipazione del cittadino, la cittadinanza attiva, che è il presupposto perché una democrazia sia effettivamente tale.

Venendo a parlare specificatamente del nostro sistema, si può dire che l'art. 114 e l'intero titolo V riformulato nel 2001, come già il principio fondamentale dell'art. 5 della Costituzione, delineano quella che si può denominare una Repubblica delle autonomie, se vogliamo anche una via italiana al federalismo, intendendo naturalmente il termine federalismo, che è un polisenso, non nell'accezione tecnica tradizionale dello Stato composto, con il super Stato e gli Stati membri, ma come sinonimo di un sistema istituzionale policentrico in cui vi sia un forte riconoscimento di autonomie garantite costituzionalmente, a maggior ragione se supportate dal principio di sussidiarietà.

In questo senso, in effetti, nel nostro ordinamento ci si muove nell'ambito di una forma di Stato in cui il principio base, ossia il principio autonomistico fissato nell'art. 5, è quello di rafforzare il più possibile le autonomie sia sul piano legislativo che su quello amministrativo. Questo è il criterio direttivo di fondo che uno dei primi illustri 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 che il nuovo titolo V ha certamente molto rafforzato, 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, penso da ultimo alla Spagna, sono state sancite.

Al di là di queste possibilità di integrazione o di perfezionamento del testo costituzionale, ritengo che il problema fondamentale sia quello di avviare finalmente un organico processo attuativo della riforma su tre assi principali, come evidenziato anche nel testo di Astrid, che cerca di offrire un contributo propositivo per indicare strade concrete in cui realizzare questa sorta di sfida istituzionale aperta, la quale 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 bipartisan, 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.

Quali sono questi tre assi? In primo luogo, la valorizzazione dell'autonomia come responsabilità: l'ha detto prima Chessa e lo sottolineo anch'io. 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 semplificare l'articolazione istituzionale e amministrativa italiana come evidenziato nello stesso titolo del volume di Astrid. 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 credo che si possa affermare, in maniera molto sintetica, 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 ho 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, come già rilevato dal professor Chessa, che ha richiamato il preciso compito del legislatore statale in materia ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p).

Nel merito, non sono del tutto d'accordo con quello che Chessa ha prospettato, restringendo 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. Ritengo, infatti, che – come sostenuto anche da altri commentatori che hanno ricostruito il quadro di riferimento desumibile dal nuovo titolo V in ordine alla rideterminazione delle funzioni amministrative (tra i quali vorrei annoverare certamente anche Vincenzo Cerulli Irelli, previsto come relatore nel nostro convegno) - al di là delle funzioni così dette ordinamentali degli enti locali, le funzioni fondamentali riguardino anche, se non soprattutto, il ruolo e le competenze nelle varie materie che vanno riconosciuti ai Comuni e alle Province in tutta la Repubblica, da considerarne come invarianti di sistema 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 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 si è avuta 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 siamo nella sedicesima, senza che ci siano ancora proposte formali del Governo sul punto, per cui le proposte formulate nel volume di Astrid rappresentano per ora l'unico contributo sostanziale per mettere a fuoco questa questione.

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 anche la proposta di Astrid adotta una duplice scelta: 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, prefissando (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 anti 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 - aggiungo - 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).

Questo mi pare 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. Già il dottor Borghetto all'inizio ha speso delle parole che condivido pienamente per sottolineare i rischi deriverebbero a voler dar credito agli slogans ricorrenti volti alla soppressione delle Province. Lungi dall'essere il toccasana per risanare le finanze pubbliche, una siffatta prospettiva finirebbe per dar vita ad un grosso 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 dico Provincia mi riferisco al presupposto di 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. Del caso sardo non voglio dire di più, dopo quanto ha rilevato il dottor Borghetto: salvo aggiungere che, da osservatore esterno, ho sempre percepito con molto disagio la recente scelta della moltiplicazione delle province in Sardegna, tra l'altro perché contrastante con la possibilità di razionalizzare il sistema dell'amministrazione territoriale, decentrando realmente la Regione (che è – o dovrebbe essere – uno degli obiettivi imprescindibili da perseguire, a voler attuare con coerenza il nuovo disegno costituzionale del titolo V)

La Regione non dovrebbe essere, se non in via eccezionale, un soggetto di amministrazione operativa; e soprattutto la Provincia dovrebbe (finalmente) 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 (evidenziati nel volume di Astrid).

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.

Quali conseguenze trarre da questa impostazione in termini di semplificazione del sistema istituzionale e amministrativo, secondo la prospettiva sottolineata dal titolo del volume di Astrid di cui stiamo parlando in questa sede? Considererei 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 la proposta di legge recente del Governo sul federalismo fiscale: vedi atto Senato 1117), 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, ma anche ad assicurare 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 sul terzo e ultimo punto che avevo accennato all'inizio: le prospettive delle autonomie locali nelle Regioni speciali.

Naturalmente ne parlo in via generale, senza fare dei riferimenti specifici alla situazione sarda, ma inevitabilmente il discorso ha una potenziale rilevanza per ciascuna delle cinque Regioni speciali del nostro ordinamento (e le Province autonome di Bolzano e Trento).

La prima considerazione che mi sembra importante sottolineare 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 - lo ricordava anche Chessa - di rimettere in discussione 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. Ho detto "responsabile" anche se, certo, alcune evidenti inefficienze e sperperi, forse soprattutto ma non solo siciliani, potrebbero mettere in discussione il senso di questa espressione.

Comunque le Regioni speciali, al di là della interpretazione (per molti versi a mio giudizio opinabile) della loro condizione dopo la riforma del titolo V da esse dato in un loro documento, la Carta di Aosta del dicembre 2006, ritengo possano 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. Mi è venuta sott'occhio in questi giorni una legge della Sardegna che ho personalmente molto apprezzato e che penso possa costituire uno stimolo anche per altre Regioni speciali e non: le norme sul servizio volontario, qualificato come servizio civile sardo, in cui si regola una questione che di per sé può interessare l'intero sistema paese, alle prese da qualche anno con un problema di non scarso peso, dopo la conclusione del servizio di leva obbligatorio e la disattenzione per una adeguata disciplina nazionale del servizio civile. Che una Regione prenda in mano questa questione e offra qualche punto di riferimento mi pare un fatto molto positivo.

In tal senso, quindi, ritengo che la conferma di una maggiore autonomia per le cinque tradizionali Regioni speciali non sia di per sé da mettere in discussione, peraltro a due precise condizioni, che considererei 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 mi 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.

Ho sostenuto in altra sede e ribadisco qui 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, se di per sé può restare, va però 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.

Ritengo cioè che, 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, debba prevalere un'interpretazione di carattere logico-sistematico, in grado oltretutto di evitare il rischio schizofrenico, a cui faceva riferimento il professor Chessa.

Questa impostazione ermeneutica a mio avviso potrebbe ancorarsi, in linea di principio, anche ad una interpretazione sistematica 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 altre parole 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 la previsione dei rispettivi statuti, un obbligo di armonia con la Costituzione, a maggior ragione volendo tener conto di quelli che la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 1146/88, qualifica come 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).

Su questi tre punti si gioca sostanzialmente per molti versi il futuro delle autonomie comunali e provinciali; e quindi da questo angolo visuale non penso che il nuovo titolo V possa essere interpretato in una chiave che non 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, che posso qui solo brevemente accennare, 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.

Ritengo, comunque, che anche per le Regioni speciali si debba applicare il 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.