

I 20 ANNI DELLA “CLAUSOLA DI MAGGIOR FAVORE”: UN BILANCIO
CON RIGUARDO ALLO STATUTO DI AUTONOMIA DEL TRENINO-
ALTO ADIGE /SÜDTIROL*

MONICA ROSINI**

Sommario

1. Premessa breve. - 2. I criteri applicativi secondo la giurisprudenza costituzionale: a) divieto del trattamento deteriore. - 2.1. b) criterio della omogeneità delle disposizioni da comparare (?) e della valutazione “in concreto”. - 2.2. c) criterio della considerazione complessiva e unitaria della funzione. - 2.3. d) Non-applicazione delle disposizioni di “minor favore”. - 3. Gli esiti applicativi della “clausola di maggior favore” sulle competenze legislative della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e Bolzano. - 3.1. Effetti ampliativi della specialità. - 3.2 Effetti sostanzialmente riduttivi. - 4. Lo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: 50 anni e sentirli tutti.

Abstract

The article analyses the so-called “major favour clause”, introduced by the 2001 reform of ordinary regionalism, and its impact on the 1972 Statute of Trentino-Alto Adige/Südtirol. To this end, the paper aims to identify several criteria used by the Constitutional Court to apply such a clause and the results of its 20-year application on the legislative competences of the Trentino Alto Adige/Südtirol Region and the two Autonomous Provinces of Trento and Bolzano. The result is a complex picture that has led to uncertainty rather than a solid widening of the special autonomy.

Suggerimento di citazione

M. ROSINI, *I 20 anni della “clausola di maggior favore”: un bilancio con riguardo allo Statuto di autonomia del Trentino-Alto adige/Südtirol*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è una rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno *50 anni del secondo statuto di autonomia del Trentino - Alto Adige Südtirol* tenutosi l'11 giugno 2022 presso la Libera Università di Bolzano/Bozen.

** Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Economia e Management della Libera Università di Bolzano/Bozen.

Contatto: monica.rosini@unibz.it

1. Premessa breve

«Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti»: questo, com'è noto, l'*incipit* dell'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione. Nelle intenzioni del legislatore costituzionale la previsione era chiaramente destinata ad avere natura transitoria in quanto chiamata a trovare applicazione unicamente nelle more dell'adeguamento dei cinque statuti speciali ai nuovi principi del regionalismo ordinario¹.

Quell'intendimento non ha, tuttavia, avuto seguito: a 20 anni dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Cost. nessuno statuto speciale è stato riscritto, né – a quanto consta – lo sarà a breve². Continua, pertanto, a trovare applicazione il citato art. 10, ai sensi del quale «le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

In questi 20 anni è gravato principalmente sulla Corte costituzionale il compito di chiarirne modalità di applicazione ed esiti per le norme sostanziali e procedurali degli statuti speciali. Questo contributo si propone di analizzare le ricadute di quella che è stata prontamente definita “clausola di maggior favore” (o “di equiparazione”³ o, ancora, di “adeguamento automatico”⁴) sullo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, nell'anno in cui si celebrano i 50 anni dalla sua entrata in vigore. Si sono, a tal fine, considerate le pronunce del giudice costituzionale relative alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e alle due Province autonome di Trento e Bolzano in cui la “clausola di maggior favore” è stata richiamata quale parametro del giudizio di legittimità costituzionale, nonché quelle relative ad altre Regioni ad autonomia differenziata ove

¹ Il carattere transitorio della disposizione si coglie chiaramente dai lavori parlamentari, relativamente ai quali si rinvia a A. AMBROSI *La competenza legislativa delle regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, n. 5, 2003, 826. Ne sottolinea la finalità «essenzialmente transitoria» anche Corte cost. 14 novembre 2006, n. 370, punto 4.2.1. del *Considerato in diritto*.

² Com'è noto, tutti gli statuti speciali sono piuttosto risalenti: legge cost. n. 2 del 1948 (St. Sicilia); n. 3 del 1948 (St. Sardegna); n. 4 del 1948 (St. Valle d'Aosta); n. 1 del 1963 (St. Friuli-Venezia Giulia) e D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Genehmigung des vereinheitlichten Textes der Verfassungsgesetze, die das Sonderstatut für Trentino-Südtirol betreffen*).

³ A. D'ATENA, *Le Regioni speciali e i “loro” enti locali, dopo la riforma del Titolo V*, in *www.is-sirfa.cnr.it*, 20 marzo 2003; nonché Corte cost. 14 novembre 2006, n. 370, punto 4.2.2. del *Considerato in diritto*; ord. 26 giugno 2009, n. 189; 19 giugno 2019, n. 148.

⁴ F. TERESI, *Considerazioni estemporanee a proposito dell'“adeguamento automatico” degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 10 dicembre 2001; A. RUGGIERI, *Forma e sostanza dell'“adeguamento” degli statuti speciali alla riforma del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2003, 357; G. COINU, G. DEMURO, *Regioni a statuto speciale e clausola di adeguamento automatico*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino 2003, 101. Parla di «procedimento di adeguamento automatico» anche la già richiamata sent. n. 370 del 2006.

vertenti su questioni comuni o, comunque, estendibili alle altre specialità. Alcune indicazioni sono state poi tratte dalle norme di attuazione, che da sempre svolgono un ruolo fondamentale nel consolidamento e ampliamento della autonomia trentina e altoatesina. Minimi, invece, gli spunti ricostruttivi che è stato possibile trarre dalla produzione normativa dei tre enti alla luce del nuovo e complesso quadro competenziale.

All'esito di questo percorso, si è tentato di offrire una lettura aggiornata dello statuto e una valutazione degli effetti della "clausola di maggior favore" sulla specialità della Regione e delle due Province autonome.

2. I criteri applicativi secondo la giurisprudenza costituzionale: a) divieto del trattamento deteriore

La formulazione «alquanto ambigua e confusa»⁵ dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 ne ha fatto un vero e proprio rompicapo e sollevato una complessa serie di problemi interpretativi nella individuazione delle previsioni del riformato Titolo V effettivamente latrici per le Regioni speciali di maggiori spazi di autonomia. Ciò, anche alla luce del fatto che, come non si è mancato di evidenziare, «a fronte di una riforma che ha completamente ribaltato i criteri di distribuzione delle materie tra Stato e Regioni, le parti della nuova legge costituzionale in cui si prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite alle autonomie speciali sono sostanzialmente quasi tutte»⁶.

Il *modus operandi* del meccanismo di adeguamento automatico non è stato in alcun modo chiarito dal legislatore statale, per quanto l'art. 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia) sia espressamente rivolto alla sua attuazione⁷. Tale disposizione si è, invero, limitata a ribadire la vigenza degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, nonché – e non poteva essere altrimenti – i contenuti dell'art. 10. Ha, poi, affidato alle Commissioni paritetiche previste dagli statuti speciali la proposta, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa *ex art. 10*, in merito all'adozione delle

⁵ F. TERESI, *Considerazioni estemporanee a proposito dell'«adeguamento automatico» degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, cit. Parla di «stesura probabilmente infelice»: P. GIANGASPERO, *La transitorietà infinita: l'applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore*, in *www.forumcostituzionale.it*, 28 settembre 2019.

⁶ Ancora F. TERESI, *Considerazioni estemporanee a proposito dell'«adeguamento automatico» degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, cit.; ma anche A. CONCARO, *Commento Articolo 11*, in P. CALVERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino 2004, 303.

⁷ Parla di limitatissima portata innovativa della previsione: G. PITRUZZELLA, *Regioni speciali e province autonome. Commento all'art. 11*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna 2003, 213.

norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative.

In assenza di precise indicazioni da parte del legislatore e delle invocate proposte da parte delle Commissioni paritetiche, è gravato sull'interprete, e in particolare sul giudice costituzionale, l'onere di chiarire la portata e il contenuto del citato art. 10 e dare risposta ai relativi problemi applicativi.

Il primo e fondamentale criterio interpretativo evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale è legato alla specifica funzione della norma di garantire alle Regioni speciali e alle Province autonome quegli spazi di maggiore autonomia previsti dalle norme contemplate dal nuovo Titolo V, in attesa della revisione dei singoli statuti speciali attraverso il procedimento introdotto dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2. Pertanto, le disposizioni della legge cost. 3 del 2001 «sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono evocabili solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle...»⁸. L'effetto della applicazione del Titolo V, in virtù della “clausola di maggior favore”, non può in alcun modo risolversi in una restrizione dell'autonomia della Regione speciale. In tal modo, il legislatore costituzionale del 2001 ha perseguito l'obiettivo di evitare che il rafforzamento del sistema delle autonomie delle Regioni ordinarie, attuato dalla riforma del Titolo V, potesse determinare un divario rispetto a quelle Regioni che godono di forme e condizioni particolari di autonomia e, quindi, un tradimento della stessa *ratio* della loro previsione⁹.

L'art. 10 pone, quindi, il divieto di trattamento deteriore per le autonomie differenziate, codificando un principio già ricavabile in via interpretativa dal complessivo sistema del regionalismo italiano: in tal senso, può richiamarsi la sent. n. 216 del 1985 che, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano, evidenziava, in via generale, come in mancanza di specifiche disposizioni negli statuti e nelle norme di attuazione, il d.P.R. n. 616 del 1977 «ha rilevanza ermeneutica anche per disciplinare i rapporti tra Stato e Regioni differenziate, comprese le Province autonome di Trento e di Bolzano, ogni qual volta esso prevede poteri più ampi per le Regioni ordinarie, sull'ovvio rilievo che a queste non può essere riservato un trattamento più favorevole rispetto a quelle con statuto speciale; a queste ultime pertanto vanno estese le sue disposizioni, sempreché siano compatibili»¹⁰. O ancora la sent. 14 aprile 1988, n. 449, che, in materia di

⁸ Corte cost. 1° aprile 2003, n. 103, punto 2 del *Considerato in diritto*; 13 novembre 2014, n. 255, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

⁹ Cfr. Corte cost. 14 novembre 2006, n. 370, punto 4.2.1. del *Considerato in diritto*; nonché, più recentemente, Corte cost. 28 gennaio 2022, n. 23, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁰ Corte cost. 22 luglio 1985, n. 216, punto 5 del *Considerato in diritto*.

comunicazione e trasporti, viste le previsioni contenute nel d.P.R. n. 616 del 1977, in riferimento alle Regioni a statuto ordinario, sottolineava che «ad eguale ampliamento deve pervenirsi per le Regioni a statuto speciale (comprese le Province autonome di Trento e Bolzano), per l'ovvio rilievo che a queste non può essere riservato un trattamento deteriore»¹¹.

Alla luce di questa specifica finalità della “clausola di maggior favore”, la Corte richiede che l’invocazione nel giudizio di legittimità costituzionale delle disposizioni del Titolo V in luogo di quelle degli statuti speciali debba essere motivata indicando «le ragioni per le quali il parametro invocato garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statutari»¹². Conseguentemente, la Corte si è pronunciata per l’inammissibilità delle questioni nel caso in cui la censura del ricorrente si sostanzi in un mero richiamo dei parametri costituzionali violati, accompagnato da un’apodittica motivazione circa la loro applicabilità in virtù della “clausola di maggior favore”. A titolo esemplificativo, può citarsi la sent. n. 119 del 2019 in cui la Corte non ha ritenuto sufficiente la motivazione della censura governativa, che si limitava ad affermare che l’art. 5, n. 14), dello statuto speciale riconosce alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia competenza legislativa concorrente nella materia delle derivazioni d’acqua pubblica, ma che, poiché esse rientrano nella potestà legislativa residuale delle Regioni ordinarie ai sensi dell’art. 117, co. 4, Cost., opererebbe la clausola di maggior favore e da ciò discenderebbe «quale ulteriore conseguenza l’applicazione del regime ordinario anche in riferimento ai limiti che trova la potestà legislativa regionale in materia»¹³. Chi intenda avvalersi dei risultati applicativi della clausola al fine di contestare la legittimità costituzionale di una disposizione di legge statale o regionale è, invece, tenuto a dar conto della comparazione dei due regimi, delle sue ragioni e dei suoi esiti. Di tale raffronto, delle ragioni dell’assunta più ampia autonomia garantita in applicazione di un regime piuttosto che dell’altro, non vi era traccia nel richiamato ricorso statale contro la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia¹⁴. La stessa pronuncia di inammissibilità è rintracciabile nella sent. n. 175 del 2006, a fronte dell’omessa indicazione dal parte del ricorrente statale anche dei parametri costituzionali ricavabili dal relativo statuto speciale, perché possa svolgersi un giudizio di preferenza tra diversi sistemi di autonomia occorre, infatti, «che vengano considerati i “due termini”

¹¹ Corte cost. 14 aprile 1988, n. 449, punto 2 del *Considerato in diritto*. Nello stesso senso: Corte cost. 25 luglio 1984; 5 maggio 1988, n. 511 e 15 novembre 1988, n. 1029. F. BENELLI, *Art. 10 Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 1229.

¹² Corte cost. 16 maggio 2019, n. 119; 27 giugno 2017, n. 151; ord. 3 luglio 2007, n. 250. Cfr. P. CARETTI, G. TARLI, *Diritto regionale*, V ed., Torino 2019, 337.

¹³ Punto 2 del *Considerato in diritto*.

¹⁴ Si veda anche Corte cost. 14 novembre 2018, n. 198, punto 2.1.3 del *Considerato in diritto*.

della comparazione, in quanto soltanto all'esito di una disamina complessiva dei sistemi posti a raffronto è possibile ritenere che l'uno garantisca una forma di autonomia eventualmente “più ampia” rispetto all'altro¹⁵.

Questa funzione di garanzia della specialità regionale conferisce all'art. 10 legge cost. n. 3 del 2010 una «assoluta specialità» che lo rende insuscettibile sia di interpretazione estensiva sia di applicazione analogica. Tant'è che il meccanismo di adeguamento automatico ivi previsto risulta applicabile soltanto quando sia volto a garantire—all'esito di una valutazione complessiva—maggiore autonomia all'ente Regione e non anche agli enti territoriali minori. Il fine dal medesimo perseguito non è, infatti, quello di assicurare un apparato di più ampie garanzie al sistema delle autonomie complessivamente inteso, ma soltanto all'ente regionale (o provinciale). Questa restrizione del suo campo di operatività discende non solo dalla formulazione letterale della disposizione che fa esclusivo riferimento alle Regioni a statuto speciale (e non già agli enti territoriali minori), ma anche dalla circostanza che ad una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale potrebbe corrispondere una minore autonomia dell'ente regionale. L'eventualità che una stessa norma costituzionale, introdotta attraverso il meccanismo previsto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, sia idonea ad incrementare gli spazi di autonomia degli enti territoriali minori e contestualmente ad incidere in negativo sull'autonomia regionale, contrasterebbe — nel ragionamento del giudice costituzionale — con la sua funzione di “salva-specialità”. Per quanto gli enti territoriali minori siano titolari, dopo la riforma del Titolo V, di una sicura sfera di autonomia costituzionalmente garantita, non sono stati espressamente considerati dal legislatore costituzionale, che altrimenti ne avrebbe fatto menzione nell'art. 10, configurandolo come una più generale clausola “salva-autonomie”.

Alla luce di tali considerazioni la sent. n. 370 del 2006 ha ritenuto non fondata la questione di legittimità sollevata dal Governo nei confronti della legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 2005, n. 7, recante «Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali», sotto il profilo della violazione dell'art. 123, ultimo comma, Cost. e dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2010, per essere stata tale istituzione disposta con legge ordinaria, anziché con fonte statutaria¹⁶. Nel contesto dell'autonomia speciale, il CAL, chiamato a rappresentare specificamente e/o esclusivamente gli enti locali minori, non gode della garanzia della obbligatoria istituzione con fonte statutaria *ex art. 123 Cost.*, pur

¹⁵ Corte cost. 28 aprile 2006, n. 175, punto 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁶ Cfr. sent. n. 370 del 2006, punto 4.2.2 del *Considerato in diritto* e A. AMBROSI, *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competenze*, in *Le Regioni*, n. 2, 2007, 363; nonché, criticamente, A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1° dicembre 2006.

non essendo escluso che Regioni speciali e Province autonome provvedano alla relativa istituzione tramite legge ordinaria¹⁷.

Questa garanzia della specialità, con esclusione di trattamenti deteriori sia nei confronti dell'autonomia ordinaria, che dell'autonomia dei propri enti locali, pare costituire, quindi, il primo fondamentale canone interpretativo che deve guidare nell'applicazione della "clausola di maggior favore".

2.1. b) criterio della omogeneità delle disposizioni da comparare e della valutazione "in concreto"

La giurisprudenza costituzionale ha, poi, declinato alcune regole, più propriamente applicative, al fine di ridurre il rischio di risultati non coerenti e arbitrari, imputabili alla opinabilità della ricostruzione degli elementi della comparazione e dello stesso giudizio sulla maggior autonomia.

L'applicazione della "clausola di maggior favore" impone all'interprete il confronto tra l'autonomia fondata sugli statuti speciali e la nuova autonomia del regionalismo ordinario, che si presentano fortemente divergenti, sia in riferimento al riparto delle competenze legislative, sia alla allocazione delle funzioni amministrative, sia al sistema dei controlli. Tale divergenza complica la comparazione tra gli istituti, come ha sperimentato il giudice costituzionale allorché è stato chiamato a decidere sulla questione della sopravvivenza nel nuovo contesto costituzionale del procedimento di controllo delle leggi regionali siciliane.

La sent. n. 314 del 2003 ha individuato, quale condizione di operatività dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, la circostanza che il contenuto delle norme poste a confronto, «con riferimento all'autonomia prevista, si presti a essere valutato comparativamente, secondo una scala omogenea di grandezze»¹⁸. Ha, quindi, ritenuto impossibile accertare «se il sistema di impugnazione previsto dall'art. 127 Cost. configuri una "forma di autonomia più ampia" rispetto al sistema vigente di impugnazione delle leggi siciliane» perché «si tratta di sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10», considerata la «eccentricità» del sistema di controllo applicato nella Regione Siciliana¹⁹. La prova di tale singolarità e diversità è offerta muovendo da una ricostruzione del

¹⁷ Come ha fatto anche la Provincia autonoma di Bolzano con legge prov. 8 febbraio 2010, n. 4 («Istituzione e disciplina del consiglio dei comuni»).

¹⁸ Corte cost. 21 ottobre 2003, n. 314, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁹ Punto 3.2 del *Considerato in diritto*. Nello stesso senso: Corte cost. 5 dicembre 2003, n. 351. Cfr. M. BARBERO, *Brevi note alla sentenza della Corte costituzionale n. 314 del 2003 in tema di controllo sulle leggi della Regione Sicilia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 30 ottobre 2003; F. TERESI, *La inaspettata cristallizzazione del sistema di sindacato costituzionale delle leggi siciliane prevista dallo statuto speciale in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, *ivi*, 2003.

relativo quadro normativo²⁰ e della «anomala prassi» successiva, arrivati a configurarlo come un controllo preventivo, quanto alla sua attivazione, ma con termini di promuovimento assai più stretti di quelli previsti per il controllo successivo delle leggi delle altre Regioni; come un controllo successivo quanto alla decisione, potendo la legge siciliana essere comunque promulgata e pubblicata decorsi i trenta giorni previsti dall'art. 29, co. 2, dello statuto; infine, come controllo promosso dal Commissario dello Stato nella Regione Siciliana, organo il cui titolare, per quanto nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri, «esercita pur tuttavia un proprio potere di controllo e attivazione del giudizio costituzionale, avente natura essenzialmente giuridica, non spettantegli in qualità di tramite del Governo ma affidatogli direttamente da norma di rango costituzionale»²¹. Di qui l'impossibilità di assegnare la prevalenza ad uno dei due procedimenti, alla stregua della nozione di «forma di autonomia più ampia» adottata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'omogeneità degli istituti da comparare è stata, invece, pacificamente ravvisata dalla Corte costituzionale tra il sistema di controllo delle leggi regionali previsto dal novellato art. 127 Cost. e quello disciplinato dall'art. 55 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*: da un lato, un controllo di tipo successivo promosso dal Governo entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge, dall'altro, la previsione del rinvio governativo e l'impugnazione in via preventiva della delibera legislativa regionale (o provinciale). Il primo è stato ritenuto dalla Corte rispondente a una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale, rispetto al procedimento di controllo preventivo, previsto dalle norme statutarie speciali analogamente a quanto disposto dal previgente art. 127 Cost.²² In particolare, tali procedimenti sono stati considerati confrontabili «sotto il profilo della più o meno ampia autonomia regionale», stante l'ingerenza che l'originaria disciplina costituzionale consentiva al Governo di esercitare nel procedimento legislativo regionale e che l'altro, oggi, esclude.

Il criterio della omogeneità delle disposizioni da comparare quale necessaria condizione di applicabilità della “clausola di maggior favore” non ha ricevuto particolari apprezzamenti in dottrina, che –all'opposto– ha individuato il presupposto applicativo della medesima proprio nella «*diversità* degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia», altrimenti la

²⁰ Artt. 28 e 29 dello statuto speciale della Regione siciliana.

²¹ Punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

²² Corte cost. 26 luglio 2002, n. 408; ma anche ordinanze 19 marzo 2002 n. 67; 23 luglio 2002, n. 377 e sent. 20 dicembre 2002, n. 533.

«specificità degli istituti è pur sempre tale da non consentire *in alcun caso* il confronto»²³. Si tratta di critiche di cui il giudice costituzionale si è fatto carico un decennio più tardi, con il netto *overruling* sulla sopravvivenza del procedimento di impugnazione delle leggi siciliane operato dalla sent. n. 255 del 2014²⁴. Con espressioni quasi identiche, il giudice costituzionale ammette che «l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 presuppone la diversità degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, rispettivamente previsti dalle norme costituzionali e da quelle statutarie, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia». Sicché l'interprete, allorché si controverta di istituti chiamati a svolgere la medesima funzione (come, ad esempio, il «sistema di impugnazione»), è tenuto ad effettuare il raffronto tra le norme costituzionali e quelle statutarie speciali²⁵.

Dopo questa pronuncia, il criterio dell'omogeneità degli istituti da comparare non è stato ulteriormente richiamato dalla giurisprudenza della Corte, che, in presenza di identità di funzione, non si è più sottratta alla comparazione tra le attribuzioni statutarie e quelle stabilite per le Regioni ordinarie nel nuovo Titolo V Cost.

L'oggettiva difficoltà di confronto tra formule linguistiche non immediatamente sovrapponibili e la non agevole verifica di quella più vantaggiosa²⁶, ha dato luogo ad una giurisprudenza costituzionale non sempre lineare, che, in alcuni casi, ha preferito operare confronti "in astratto" tra titoli di competenza, in altri, effettuare una valutazione "in concreto" dell'assetto delle singole materie o funzioni da comparare²⁷.

Il primo approccio è seguito, ad esempio, nella sent. n. 328 del 2009, avente ad oggetto la legge della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* sulla vigilanza degli enti cooperativi, in relazione alle disposizioni che individuavano e disciplinavano la figura professionale dei revisori cooperativi²⁸. Il giudice costituzionale ha ricondotto tali previsioni alla materia concorrente "professioni" (ex art. 117, co. 3, Cost.), anziché alla competenza primaria in materia di "sviluppo della cooperazione e vigilanza delle cooperative" prevista dallo statuto speciale (art. 4, n. 9), fondandosi sull'astratto ragionamento che lo statuto di autonomia

²³ A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi e il «bilanciamento» mancato (nota a Corte cost. n. 314 del 2003)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 5 novembre 2003.

²⁴ A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane ("a prima lettura" di Corte cost. n. 114 del 2014)*, in *Consulta online*, 2014.

²⁵ Corte cost. 12 novembre 2014, n. 255, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

²⁶ Cfr. S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, 863.

²⁷ I. RUGGIU, *Le «nuove» materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, n. 5, 2011, 806.

²⁸ Più esattamente, si trattava degli artt. 22 e 23 della legge reg. 9 luglio 2008, n. 5 («Disciplina della vigilanza sugli enti cooperativi»)

del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* non attribuisce alla Regione competenze legislative in materia di professioni e, quindi, la previsione contenuta nel comma terzo dell'art. 117 Cost., realizzando in favore della predetta Regione una «forma più ampia di autonomia», è applicabile anche a quest'ultima²⁹. L'inevitabile corollario di siffatta attribuzione di tipo concorrente è l'obbligo per l'ente regionale di rispettare i principi fondamentali posti con legge dello Stato, tra cui il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato.

L'astratta attribuzione di una nuova competenza, ridefinendo l'estensione di una competenza primaria statutaria, si traduce nel caso concreto nell'applicazione dell'ulteriore limite dei principi fondamentali della legislazione statale. Gli esiti si rivelano, quindi, riduttivi, più che ampliativi, della specialità, soprattutto ove si consideri che la figura professionale del revisore cooperativo era oggetto di disciplina regionale sin dalla legge regionale 29 gennaio 1954, n. 7 («Vigilanza sulle cooperative»), e successive modificazioni³⁰. Il ricorso ad una comparazione “in astratto” comporta il rischio che l'inclusione di nuove materie negli elenchi statutari determini una limitazione dei contenuti di altre originariamente devolute ai legislatori speciali, realizzando un'operazione in contrasto con il divieto di trattamento deteriore (*infra* par. 3.2).

Questi esiti paradossali possono essere evitati attraverso una valutazione “in concreto” dell'assetto normativo delle singole materie oggetto di comparazione, nel quale un ruolo certamente rilevante assumono anche previsioni non formalmente contenute negli statuti, quali le disposizioni di attuazione degli statuti speciali, che svolgono un compito rilevante nel conformare le singole funzioni amministrative (e spesso anche legislative) delle Regioni speciali³¹. Così nella sent. n. 327 del 2006 – resa nel conflitto di attribuzione sollevato dalle Province autonome di Trento e Bolzano nei confronti dello Stato avverso il decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti 5 dicembre 2003, n. 392, recante una nuova normativa sui rischi di frane o valanghe relative alle funicolari aeree e terrestri in servizio pubblico destinate al trasporto di persone – la Corte ancora la competenza al quadro «disegnato dalle norme statutarie e di attuazione dello statuto»³². Difatti, l'art. 8, n. 18), dello statuto speciale e le relative norme di attuazione, contenute nel d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527 (art. 1, comma 1), attribuiscono espressamente alla competenza legislativa provinciale le «comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la

²⁹ Corte cost. 11 dicembre 2009, n. 328, punto 2.2. del *Considerato in diritto*.

³⁰ S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, cit., 863.

³¹ P. GIANGASPERO, *La transitorietà infinita: l'applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore*, cit., 7.

³² Corte cost. 13 ottobre 2006, n. 327, punto 5 del *Considerato in diritto*.

regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia». Parimenti, la sent. n. 80 del 2007 fonda sulle norme di attuazione la decisione circa la non spettanza allo Stato, e per esso al Ministro della salute, del potere di disporre, con efficacia nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, verifiche sulle liste di attesa³³.

Questa comparazione “in concreto” può condurre, talvolta, a risultati, *prima facie*, contraddittori come la preferenza per una competenza statutaria di tipo attuativo-integrativo rispetto ad una di tipo concorrente *ex art.* 117, co. 3, Cost. Così, nella sent. n. 21 del 2007 il giudice costituzionale riconduce la fattispecie al potere della Regione di emanare norme attuative e integrative in materia di istruzione e in materia di lavoro (art. 5 st. Sardegna), anziché norme di tipo residuale (“istruzione e formazione professionale”) e concorrente (“tutela e sicurezza del lavoro”)³⁴.

La necessità di un confronto “in concreto” ha indotto, in tempi più recenti, la sent. n. 65 del 2019 ad individuare il termine statutario della comparazione nel «blocco statutario di costituzionalità», stante la necessità, per quanto possibile di integrare le previsioni dello statuto speciale con le indicazioni desumibili dalla normativa di attuazione statutaria³⁵. La comparazione va, quindi, effettuata di volta in volta tra il «blocco statutario», costituito dalle disposizioni degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, e il novellato quadro costituzionale delle attribuzioni delle Regioni ordinarie, privilegiando quello che pare più adeguato a conservare le peculiarità proprie ed esclusive delle autonomie regionali fondate sul primo comma dell'art. 116 Cost.

Il criterio della valutazione “in concreto” tra due discipline implica che «non si possano meccanicamente separare le norme del Titolo V attributive di autonomia ... da quelle che completano lo 'statuto' regolativo di una certa funzione, quali possono essere le norme dell'art. 117, secondo comma, Cost., che riservano alla competenza esclusiva dello Stato determinate materie 'trasversali', o dell'art. 118 Cost., in materia di allocazione delle funzioni»³⁶. Tale tipologia di comparazione è, quindi, completata dall'ulteriore principio della

³³ Corte cost. 16 marzo 2007, n. 80, che argomenta come la normativa statutaria e, segnatamente, quella di attuazione dello statuto, conferiscano alle Province autonome specifici poteri di verifica su tutta l'attività svolta dalle Aziende Unità sanitarie locali e dalle Aziende ospedaliere ed in genere dalle strutture di sanità pubblica (artt. 2, comma 2, e 3 del d.P.R. n. 474 del 1975), poteri che devono intendersi riferiti anche al settore concernente i tempi di attesa con riguardo all'attività di erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria.

³⁴ Corte cost. 2 febbraio 2007, n. 21 e I. RUGGIU, *Le «nuove» materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001*, cit., 791.

³⁵ Nel caso oggetto del giudizio tale operazione era volta a qualificare le attribuzioni regionali in tema di servizio idrico integrato. Corte cost. 29 marzo 2019, n. 65, punto 1.1 del *Considerato in diritto*. Cfr. S. PAJNO, *Il “blocco statutario” delle autonomie speciali e la disarticolazione del sistema delle fonti. Commento alla sent. n. 65 del 2019*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2019.

³⁶ Corte cost. 16 maggio 2019, n. 119, punto 2 del *Considerato in diritto*.

necessaria considerazione complessiva ed unitaria della funzione o della materia presa in considerazione (o della “non frammentazione”³⁷).

2.2. c) criterio della considerazione complessiva e unitaria della funzione

Fin dalla sent. n. 103 del 2003 il giudice costituzionale ha evidenziato che le forme di autonomia menzionate dall’art. 10 sono «da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione»³⁸. Anche il frequente riferimento agli istituti (si pensi, ad esempio, al sistema di impugnazione) presuppone implicitamente la necessità, ribadita costantemente dalla giurisprudenza, di confrontare i medesimi nella loro completezza, e non settorialmente, con riguardo alle singole unità normative che li compongono³⁹.

Siffatto principio ha guidato la Consulta nella soluzione della controversa questione della sopravvivenza dei limiti alla potestà legislativa primaria, alla luce dei vincoli meno stringenti previsti dall’art. 117, co. 1, Cost. per la nuova potestà residuale delle Regioni ordinarie. Più nel dettaglio, le Regioni speciali e le Province autonome esercitano la loro potestà legislativa primaria in «armonia con la Costituzione» e i «principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica», nel «rispetto degli obblighi internazionali» e degli «interessi nazionali», nonché delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»⁴⁰. Ai sensi del novellato art. 117 Cost., la potestà residuale delle Regioni ordinarie è, invece, chiamata a svolgersi – similmente a quella dello Stato – nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali. La circostanza che alcuni dei limiti previsti negli statuti speciali non siano stati puntualmente ripresi dal nuovo Titolo V ha dato luogo ad ipotesi ricostruttive tese ad estendere alla potestà primaria delle Regioni speciali lo stesso sistema di limiti previsto dal primo comma dell’art. 117 Cost., in quanto espressione di maggior autonomia⁴¹.

Per la giurisprudenza costituzionale, tuttavia, ogni competenza deve essere considerata, sia per il contenuto che per i limiti, all’interno del sistema in cui è inserita. Le competenze statutarie di tipo primario, implicanti una maggiore

³⁷ S. PARISI, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in *Le Regioni*, n. 5, 2011, 826.

³⁸ Punto 2 del *Considerato in diritto*.

³⁹ C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra «sistemi»*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, 684.

⁴⁰ Cfr. art. 4 statuto Trentino-Alto Adige/*Südtirol* che fa menzione tra gli interessi nazionali della «tutela delle minoranze linguistiche locali».

⁴¹ In tal senso: G. DEMURO, *Regioni ordinarie e Regioni speciali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2001, 48; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 167; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino 2003, 89; P. CALVIERI, *Diritto regionale*, Padova 2009, 130.

autonomia, non risultano in alcun modo intaccate dalla riforma del Titolo V, ma sopravvivono, «quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti»⁴².

Ne consegue che la sopravvivenza di una competenza statutaria di tipo primario implica l'applicazione anche dei "vecchi" limiti, così come configurati dagli statuti speciali⁴³; al contrario, quando le Regioni speciali possono usufruire delle maggiori competenze previste dall' art. 117 Cost., queste devono essere valutate all'interno del quadro complessivo della riforma del Titolo V Cost., per cui valgono i nuovi limiti, inclusi i poteri che ha lo Stato di incidere nelle diverse materie, attraverso le proprie competenze trasversali⁴⁴.

Tra questi limiti, vi è anche il potere sostitutivo *ex art. 120, co. 2, Cost.* che fa «sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari». Tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della "clausola di maggior favore", nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti⁴⁵.

In conclusione, la giurisprudenza costituzionale ritiene, ormai pacificamente, che l'applicazione della "clausola di maggior favore" debba avvenire sulla base di una valutazione necessariamente complessiva e pertanto comprensiva sia dei nuovi poteri che dei relativi limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V. Con un'unica eccezione: in caso di coincidenza tra aree di potestà legislativa esclusiva delle Regioni (e Province autonome) e aree ora attribuite alla potestà legislativa residuale delle Regioni ordinarie la sent. n. 274 del 2003 ha riconosciuto l'applicazione soltanto dei limiti generali indicati dall'art. 117, co. 1, Cost. onde evitare che l'autonomia speciale sia «irragionevolmente ristretta entro confini più angusti di quelli che oggi incontra la potestà legislativa "residuale" delle Regioni ordinarie» (*infra par. 3.1*)⁴⁶.

2.3. d) Non-applicazione delle disposizioni di "minor favore"

La Corte costituzionale si è, infine, posta il problema dei rapporti che l'art. 10 viene a configurare tra norme del novellato Titolo V e norme statutarie,

⁴² Corte cost. 13 febbraio 2003, n. 48, punto 2.1 del *Considerato in diritto*. A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà "residuale" a confronto*, in *Consulta online*, 2003.

⁴³ Per altri esempi: Corte cost. 4 luglio 2003, n. 227; 29 gennaio 2005, n. 62; 30 marzo 2012, n. 74; 12 luglio 2013, n. 187.

⁴⁴ Cfr. Corte cost. 24 luglio 2003, n. 274; 14 ottobre 2005, n. 383; 31 marzo 2006, n. 134.

⁴⁵ Corte cost. 19 luglio 2004, n. 236, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁶ Corte cost. 24 luglio 2003, n. 274, punto 3.2 del *Considerato in diritto*. Più recentemente: Corte cost. 19 marzo 2021, n. 42; 31 marzo 2021, n. 58.

offrendo chiarimenti in merito alla sorte di quest'ultime allorché siano espressione di "minor favore" per l'autonomia regionale.

In particolare, è stata la sent. n. 314 del 2003 a chiarire che la "clausola di maggior favore" configura un particolare rapporto tra norme degli statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione: «un rapporto di preferenza, nel momento della loro "applicazione", in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia "più ampie" di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie»⁴⁷.

Il meccanismo *ex art. 10* legge cost. n. 3 del 2001 consente, quindi, di derogare il criterio della specialità permettendo, caso per caso, alla norma generale successiva di prevalere sulle norme speciali precedenti. La conseguenza non è, tuttavia, l'abrogazione (tacita o implicita) delle norme degli statuti speciali che attribuiscono una autonomia più limitata rispetto a quella concessa dalla novella costituzionale alle Regioni ordinarie, ma la non ulteriore applicabilità⁴⁸.

La soluzione della non-applicazione non è una novità nell'ordinamento italiano, ma ripropone il modello utilizzato in caso di norme nazionali in contrasto con norme europee *self-executing*⁴⁹. Le norme statutarie non applicate rimangono, quindi, in una sorta di quiescenza o –più correttamente– sospese nella loro efficacia⁵⁰, in attesa di abrogazione o di nuova applicazione.

Con due conseguenze.

In primo luogo, questa soluzione della non-applicazione complica decisamente la vita all'interprete e dei legislatori regionali e provinciali che si trovano di fronte a testi statutari che non corrispondono più al diritto statutario vivente, che ormai è un complesso *mix* di norme statutarie e costituzionali e di diritto giurisprudenziale.

In secondo luogo, la soluzione conferma il *favor specialitatis*, dal momento che garantisce alle Regioni speciali il ripristino della condizione originaria, in caso di futura abrogazione delle disposizioni della l. cost. n. 3 del 2001 preferite nell'applicazione in virtù della maggior autonomia attribuita. Una simile ipotesi si sarebbe verificata, con tutta probabilità, nel caso in cui la riforma

⁴⁷ Punto 3.1 del *Considerato in diritto*. Si veda anche: Corte cost. 28 aprile 2006, n. 175; 13 novembre 2014, n. 255.

⁴⁸ Nel senso dell'abrogazione della precedente disciplina statutaria: E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle regioni ad autonomia speciale* (Corte cost. 23 luglio 2002 n. 377), in *Giur. cost.*, n. 5, 2002, 3312; G. DI COSIMO, *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale*, in *Ist. Fed.*, 2002, 362. Per un sintetico richiamo delle diverse posizioni dottrinali: F. BENELLI, *Art. 10 Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, cit., 1230.

⁴⁹ C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra «sistemi»*, cit., 684; E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di costituzionalità in via di azione*, in *Quad. cost.*, 2002, 96.

⁵⁰ G. COINU, *Sulla democrazia procedurale*, in *Le Regioni*, 5, 2003, 875.

costituzionale Renzi-Boschi fosse stata confermata nel referendum del 4 dicembre 2016 ed entrata in vigore: i relativi effetti⁵¹ non avrebbero trovato applicazione nei confronti degli enti ad autonomia speciale (come espressamente previsto dall'art. 39, co. 4, del testo di legge costituzionale approvato dalle Camere) e l'abrogazione delle previsioni di "maggior favore" si sarebbe verosimilmente tradotta nella nuova applicabilità delle disposizioni statutarie "in quiescenza"⁵².

3. Gli esiti applicativi della "clausola di maggior favore" sulle competenze legislative della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e Bolzano

I maggiori problemi applicativi della "clausola di maggior favore" hanno riguardato le competenze legislative, rispetto alle quali la riforma del Titolo V ha introdotto le maggiori novità rispetto all'assetto originario e a quello tutt'ora previsto per le specialità. Com'è noto, la riforma ha operato non soltanto un ribaltamento del criterio di riparto delle competenze, prevenendo una competenza residuale-generale in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria, accanto ad una competenza esclusiva statale enumerata e ad una competenza concorrente, ma anche una riscrittura degli ambiti competenziali e dei limiti che li astringono. A fronte di questa rivoluzione, gli statuti speciali sono rimasti fedeli all'assetto legislativo originario imperniato sulla enumerazione delle materie, assegnate a vario titolo alla competenza legislativa dell'ente regionale speciale.

Questo assetto si presentava ancor più complicato nello statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, ove gli elenchi competenziali sono doppi, per l'attribuzione di funzioni legislative di tipo primario, concorrente e attuativo-integrativo sia all'ente regionale che agli enti provinciali, nonché per la previsione di competenze regionali o provinciali trasferite dallo Stato «per servizi relativi a materie estranee alle rispettive competenze» previste dallo statuto (art. 17)⁵³.

⁵¹ La riforma, com'è noto, incrementava il numero di materie sottoposte alla competenza esclusiva dello Stato, eliminando le materie di competenza concorrente e riconoscendo allo Stato una sorta di "clausola di supremazia" in riferimento all'area presidiata dalla competenza residuale.

⁵² Parla di una sorta di «ritorno agli statuti speciali» S. BARONCELLI, *Nuove prospettive. Le riforme costituzionali e le conseguenze sulle autonomie speciali e il Trentino Alto Adige/Südtirol: fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, in ID. (a cura di), *Profili costituzionali del Trentino Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali*, Torino 2015, 168.

⁵³ Artt. 4, 5, 6, 8, 9 e 10 dello statuto di autonomia. S. PAROLARI, *Dall' "autonomia dinamica" all' "autonomia partecipata": l'Alto Adige/Südtirol alla prova della riforma costituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli 2016, p. 59.

In attesa di un adeguamento del secondo statuto di autonomia, che non pare prossimo⁵⁴, i cataloghi statutari delle competenze devono essere riletti attraverso la lente della “clausola di maggior favore”, avendo riguardo agli approdi della giurisprudenza costituzionale: il risultato è un quadro piuttosto complesso, in cui alle competenze che continuano ad avere un fondamento negli elenchi statutari, si affiancano quelle ricavabili dal testo costituzionale considerate espressione di una maggiore autonomia, oltre ad innestarsi — non previste — contaminazioni tra i due modelli. Questa complessa interazione tra assetto competenziale statutario e costituzionale, oltre ad aver imposto il frequente intervento del giudice costituzionale, ha indotto i legislatori regionali e provinciali a non sfruttare appieno il potenziale offerto dalla riforma, anche per la sostanziale assenza di norme di attuazione in grado di fornire solidi ausili interpretativi.

In riferimento alla specialità del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, l'applicazione dell'art. 10 legge cost. 3 del 2001 solleva l'ulteriore problema di individuare — data la sua architettura tripartita — quale istituzione, tra Regione e Province autonome, sia destinataria delle ulteriori competenze previste dal Titolo V. La soluzione più convincente è quella di utilizzare il *criterio della connessione* tra le materie, che tiene conto delle affinità tra gli elenchi costituzionali e gli ambiti materiali già assegnati rispettivamente alla Regione e alle Province. Nell'impossibilità di individuare materie “affini”, le nuove competenze dovrebbero essere riconosciute alla Provincia che, in base allo Statuto del 1972, rappresenta il legislatore principale⁵⁵.

A fronte di tale complessità, che si traduce inevitabilmente in incertezza, l'unica analisi possibile è quella che muove dai singoli casi posti all'attenzione del giudice costituzionale e tenta di cogliere linee di sviluppo in grado di assumere valenza generale. Siffatta analisi, che — come detto — avrà ad oggetto

⁵⁴ Per quanto le due Province autonome abbiamo avviato un processo di ripensamento e di riscrittura dello statuto speciale con l'istituzione di una Convenzione in Alto Adige/*Südtirol* e di una Consulta in Trentino, le proposte elaborate non hanno avuto alcun seguito. In tema E. HAPPACHER, *La convenzione per l'autonomia: spunti per un'autonomia dinamica e partecipata dell'Alto Adige/Südtirol*, in questa rivista, n. 3, 2017; M. COSULICH, “Parallele divergenti? Modello, metodo e merito nei lavori della Convenzione bolzanina e della Consulta trentina”, in *Osservatorio costituzionale*, no. 3, 2018, 145; ID., *La Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: una visione largamente condivisa del futuro dell'autonomia trentina*, in questa rivista, no. 3, 2018; M. ROSINI, *Il processo di adeguamento degli statuti speciali si rimette in moto? La Convenzione sull'Alto Adige/Südtirol*, in questa rivista, n. 2, 2015.

⁵⁵ O. PETERLINI, *L'autonomia che cambia. Gli effetti della riforma costituzionale del 2001 sull'autonomia speciale del Trentino-Alto Adige Südtirol e le nuove competenze in base alla clausola di maggior favore*, Bolzano 2010, 99; ID., *Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italien*, Wien 2012; E. HAPPACHER, *Südtirols Autonomie in Europa. Institutionelle Aspekte der Europäischen Integration*, Wien 2012. Si veda anche: A. D'ATENA, *La coesistenza di tre autonomie sullo stesso territorio. Il caso del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2021, 2199.

principalmente il quadro competenziale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, nell'anno del 50° compleanno del secondo statuto di autonomia, consente di individuare effetti sicuramente ampliativi delle funzioni legislative previste dallo statuto di autonomia, ma anche, all'opposto, effetti sostanzialmente riduttivi degli spazi di autonomia già riconosciuti⁵⁶.

3.1. Effetti ampliativi della specialità

Gli effetti ampliativi dell'autonomia speciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* possono essere, riassuntivamente, individuati nella estensione dei cataloghi delle materie affidate ai legislatori regionale e provinciali, nell'ampliamento degli ambiti materiali già riconosciuti dagli elenchi statutari, nello "slittamento" verso l'alto delle competenze, quando la loro "posizione" nel Titolo V sia più favorevole di quella originaria⁵⁷.

In primis, la "clausola di maggior favore" ha consentito una estensione delle competenze legislative esercitabili dalle Regioni speciali, sia in termini di arricchimento degli elenchi già previsti, sia di riconoscimento della nuova competenza di tipo residuale, che va ad aggiungersi a quelle originarie.

Considerato che anche nel nuovo assetto costituzionale la distribuzione della funzione legislativa tra Stato e Regioni rimane operata dal criterio delle materie, non vi è dubbio che l'affidamento alla Regione di una nuova materia rappresenti una forma di autonomia, a prescindere dalla considerazione dei limiti che la astringono⁵⁸. Pertanto, il riconoscimento alle Regioni differenziate della possibilità di legiferare in materia ulteriore rispetto a quelle già attribuite dagli elenchi statutari realizza una forma di autonomia più ampia che trova ingresso nel sistema della specialità in forza dell'art. 10 legge cost. 3 del 2001.

Ne è derivata l'integrazione del catalogo delle competenze concorrenti statutarie della Regione e delle Province autonome, con ulteriori ambiti materiali riconosciuti alle Regioni ordinarie *ex art.* 117, co. 3. Cost. È stata, quindi, riconosciuta alla Provincia autonoma di Bolzano competenza concorrente in

⁵⁶ In merito ai primi risultati di questo studio sia consentito rinviare a M. ROSINI, *Statute of Trentino-Alto Adige/Südtirol and "major favour clause": more or less autonomy? An evaluation 20 years after the reform of Title V of the Constitution*, in *Europa Ethinca*, vol. 79, n. 1-2, 2022, 81. Sugli effetti della riforma del Titolo V per la Provincia autonoma di Bolzano si veda anche G. AVOLIO, *Il riparto delle competenze legislative dopo la riforma del Titolo V*, in G. AVOLIO, F. PALERMO (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione italiana. Analisi ed effetti per la Provincia autonoma di Bolzano*, Bolzano 2008, 11.

⁵⁷ Per un'analisi degli effetti accrescitivi determinati dalla "clausola di maggior favore": A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino 2019, 275; R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, II ed., Bologna 2019, 359.

⁵⁸ A. AMBROSI, *La competenza legislativa delle regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*, cit.

materia di “ordinamento della comunicazione”⁵⁹, che si aggiunge alla competenza legislativa primaria dell’ente in materia di “manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali” anche con “i mezzi radiotelevisivi” (art. 8 n. 4). Le Province autonome si sono, altresì, viste attribuire potestà legislativa concorrente in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” e, quindi, anche una potestà amministrativa più ampia – in quanto fondata sui principi dell’art. 118 Cost. – rispetto a quella ad esse spettante sulla sola base delle norme di attuazione in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica⁶⁰. Costituiscono ulteriori integrazioni all’elenco statutario delle competenze concorrenti provinciali: “tutela e sicurezza sul lavoro”⁶¹, “professioni”⁶², “ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi”⁶³, “porti e aeroporti civili”⁶⁴, “commercio con l’estero”⁶⁵, da esercitarsi nei limiti che la Costituzione impone a questa potestà legislativa, a partire dai principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato.

Parimenti, nel silenzio dello statuto di autonomia «deve ritenersi che valgano anche nei confronti delle autonomie speciali i principi e le regole che consentono attività internazionali delle Regioni, risultanti dal nuovo art. 117»⁶⁶.

Lo stesso meccanismo può essere invocato «ove fra le materie di competenza primaria delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome non siano elencate materie che siano invece riconosciute alla competenza residuale delle Regioni ordinarie»⁶⁷. Ciò implica che, ogni volta la Corte ascrive a questa potestà una nuova materia, essa deve essere riferita ad entrambi i tipi di Regioni⁶⁸. L’operatività di detta estensione costituisce, invero, un’affermazione

⁵⁹ Corte cost. 15 ottobre 2003, n. 312, punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁶⁰ Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383; 1° aprile 2014, n. 64. Si tratta, invero, di un ampliamento rispetto alla competenza concorrente statutaria nel settore dell’energia (art. 9, n. 9).

⁶¹ Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 384.

⁶² La già richiamata sentenza n. 328 del 2009.

⁶³ Cfr. Corte cost. 21 marzo 2006, n. 133: anche se resa in un giudizio promosso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, i relativi esiti possono essere estesi anche alle Province autonome, che già dispongono di una competenza statutaria concorrente “affine” in materia di “incremento della produzione industriale” (art. 9, n. 8).

⁶⁴ Corte cost. 7 ottobre 2005, n. 378, riguardante la Regione Friuli-Venezia Giulia. Occorre precisare che in materia di “porti lacuali” le Province autonome godono di potestà primaria a norma dello statuto (art. 8, n. 11). Peraltro, nel territorio è presente un unico porto lacuale, quello di Riva del Garda in Provincia di Trento.

⁶⁵ Per siffatta estensione del catalogo: O. PETERLINI, *L’autonomia che cambia. Gli effetti della riforma costituzionale del 2001 sull’autonomia speciale del Trentino-Alto Adige Südtirol e le nuove competenze in base alla clausola di maggior favore*, cit., 104.

⁶⁶ Corte cost. 28 luglio 2004, n. 238, punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁶⁷ Corte cost. 19 luglio 2004, n. 239 punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁶⁸ Corte cost. 10 maggio 2017, n. 98.

di principio che non è stata inverata dalla giurisprudenza costituzionale, anche per il fatto che «non di rado le materie di competenza primaria delle Regioni ad autonomia particolare o delle Province autonome coincidono con alcune delle materie di competenza residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria»⁶⁹. L'assenza di ipotesi applicative conferma la scarsa propensione del giudice costituzionale a riconoscere ambiti di legislazione autenticamente residuali⁷⁰.

In secundis, l'applicazione della “clausola di maggior favore” ha portato ad un ampliamento degli ambiti di disciplina di materie già contenute negli elenchi statutari, allorquando il loro contenuto è parso, in base alla formulazione letterale, meno ampio degli analoghi titoli previsti dall'art. 117 Cost. Siffatta comparazione ha portato, ad esempio, al riconoscimento in favore delle Province autonome della competenza legislativa concorrente in materia di “tutela della salute”, prevista in favore delle Regioni ordinarie (art. 117, co. 3, Cost.), in quanto «assai più ampia» di quella conferita dagli statuti speciali in materia di igiene e sanità e assistenza ospedaliera (art. 9, n. 10)⁷¹; nonché espressiva dell'«intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina»⁷². Con questa nuova competenza, peraltro, si estendono alle Province autonome gli stessi limiti espressi e impliciti contenuti nel Titolo V, tra i quali il rispetto dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica a tutela dell'unità economica e dell'equilibrio di bilancio⁷³.

Pur in assenza di precedenti giurisprudenziali, analogo ampliamento dovrebbe coinvolgere la competenza concorrente provinciale relativa a “attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature” (art. 9 n. 11), in virtù della parallela competenza *ex* art. 117, co. 3. Cost. in materia di “ordinamento sportivo”⁷⁴.

Infine, la clausola in commento ha consentito l'*upgrading* del titolo competenziale nelle materie che lo statuto di autonomia assegna(va) alla competenza attuativa-integrativa, concorrente e primaria, ma che nel Titolo V sono ascritte a tipologie legislative astrette da un più limitato corredo di limiti. Questo slittamento verso l'alto ha interessato la materia del “collocamento e avviamento

⁶⁹ Ancora punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁷⁰ Per tutti S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011, 341.

⁷¹ Corte cost. 7 giugno 2022, n. 139, punto 5.1 del *Considerato in diritto*; 20 gennaio 2022, n. 9; 2 novembre 2017, n. 231; 1° luglio 2015, n. 125.

⁷² Corte cost. 31 marzo 2006, n. 134, punto 8 del *Considerato in diritto*, che richiama le sentenze 7 luglio 2005, n. 270 e 26 giugno 2002, n. 282; nonché Corte cost. 20 gennaio 2022, n. 9; 7 giugno 2022, n. 139.

⁷³ Corte cost. 6 marzo 2014, n. 39.

⁷⁴ Nel senso di una riconduzione della disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive alla più ampia materia dell'“ordinamento sportivo” si esprime Corte cost. 12 ottobre 2004, n. 424.

al lavoro”, rubricata dallo statuto di autonomia quale competenza terziaria provinciale (art. 10), ma ritenuta dalla Corte rientrante nella materia concorrente della “tutela e sicurezza del lavoro”⁷⁵; la “la polizia urbana e rurale”, che da competenza concorrente provinciale (art. 9, n. 1) è elevata a competenza residuale⁷⁶; il “commercio”, che da competenza concorrente provinciale (art. 9, n. 3) diventa competenza residuale.

Lo stesso meccanismo opera in caso di confronto tra competenza primaria statutaria e competenza residuale *ex* art. 117, co. 4 Cost., poiché la seconda incontra una cornice di limiti meno intensa (*supra* par. 2.2.) e tale da configurare un’autonomia più ampia: è il caso del “commercio” in riferimento al quadro statutario della Regione Friuli-Venezia Giulia, dal quale era contemplato come competenza primaria⁷⁷; dell’ “ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto” ritenuta di minor favore rispetto alla competenza legislativa residuale nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa regionale”⁷⁸; o ancora della “formazione professione”⁷⁹

3.2 Effetti sostanzialmente riduttivi

L’art. 10 della legge cost. 3 del 2001 consente, come detto, l’estensione alle Regioni speciali e alle Province autonome delle disposizioni del Titolo V limitatamente alle parti che prevedono forme di autonomia più ampie. Per i restanti profili – quelli che non si traducono in una maggiore autonomia – rimangono ferme le previsioni statutarie. Quindi, non può che sopravvivere la competenza legislativa primaria statutariamente prevista, quando la medesima materia sia assegnata dal Titolo V alla competenza esclusiva statale o concorrente (art. 117, co. 2 e 3, Cost.). Lo stesso vale per le competenze concorrenti o attuative-integrative che siano caratterizzate da un regime costituzionale meno favorevole.

Sono, tuttavia, soprattutto le competenze primarie a svolgere una funzione di “resistenza” all’applicazione della “clausola di maggior favore”, impedendo che l’attribuzione della materia stessa (o di parte di essa) alla competenza

⁷⁵ Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50 punti 4, 5 e 6 del *Considerato in diritto*.

⁷⁶ Corte cost. 6 maggio 2010, n. 167, che, muovendo dalla considerazione che l’art. 5 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia elenca tra le materie di potestà concorrente la “polizia locale” e che in seguito alla riforma del Titolo V le Regioni ordinarie hanno potestà legislativa residuale in ordine alla polizia amministrativa locale, ha affermato che «in base all’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, deve ritenersi estesa alla regione Friuli-Venezia Giulia la competenza legislativa residuale in tale materia, ferme restando le competenze esclusive statali, in particolare quella in tema di ordine pubblico e sicurezza».

⁷⁷ Corte cost. 10 maggio 2017, n. 98.

⁷⁸ Corte cost. 19 marzo 2021, n. 42. Nonché: 21 dicembre 2018, n. 241; 24 aprile 2020, n. 77; Corte cost. 21 dicembre 2020, n. 273; 31 marzo 2021, n. 58.

⁷⁹ Corte cost. 13 ottobre 2006, n. 328.

esclusiva dello Stato abbia ripercussioni sulla sfera di autonomia già riconosciuta dallo statuto speciale⁸⁰. È il caso, ben noto, della materia di competenza primaria “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” (art. 4, n. 3), 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», in virtù della minor autonomia del quadro competenziale disegnato dalla Costituzione per le Regioni ordinarie in cui assume rilievo la materia *ex* art. 117, comma 2, lett. p), “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”⁸¹.

Parimenti, rimane ferma la competenza legislativa primaria in materia di “lavori pubblici di interesse provinciale” (art. 8, n. 17), in quanto a fronte di una «specifica attribuzione statutaria in tale ambito materiale», il Titolo V non reca alcuna espressa indicazione ai “lavori pubblici”⁸², che «non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell’oggetto al quale afferiscono» e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali⁸³.

L’intangibilità delle materie statutarie affidate alla competenza primaria delle Regioni speciali non è, tuttavia, un dogma assoluto, ma è destinata ad infrangersi nel caso, già segnalato (*supra* 3.1), di una coincidenza delle medesime con materie attribuite alla potestà legislativa residuale delle Regioni ordinarie. Non solo. Ci sono altri modi, meno evidenti, capaci di intaccare questa intangibilità e di rendere il sistema statutario – suo malgrado – permeabile alle novità introdotte dal nuovo Titolo V della Costituzione. Guardando alla giurisprudenza costituzionale, i meccanismi attraverso cui questo può avvenire sembrano sostanzialmente due.

Il primo è dato dalle materie trasversali di competenza esclusiva dello Stato che riescono a limitare la potestà primaria assumendo la veste di «principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica» e delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali», ovvero dei limiti che astringono la potestà legislativa primaria delle Regioni speciali (art. 4 st. autonomia). Si tratta, a ben vedere, di un vero e proprio *leitmotiv* della giurisprudenza costituzionale, rintracciabile fin dalle pronunce immediatamente successive alla novella costituzionale del 2001: così la sent. n. 227 del 2003 già qualificava quali «norme fondamentali delle riforme economico-sociali» le disposizioni della legge 11

⁸⁰ F. MARCELLI, V. GIAMMUSSO, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del titolo V*, Senato della Repubblica, Servizio Studi n. 44, Roma 2006, p. 104; M. ROSINI, *La funzione legislativa delle regioni speciali e il suo “adeguamento automatico” all’art. 117 Cost. nella giurisprudenza costituzionale*, in *questa rivista*, n. 3, 2010.

⁸¹ Corte cost. 13 febbraio 2003, n. 48, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁸² Corte cost. 12 luglio 2013, n. 187.

⁸³ Corte cost. 1° ottobre 2003, n. 303.

febbraio 1992, n. 157 che individuano specie cacciabili e periodo venatorio, con conseguente declaratoria di incostituzionalità della legge della Provincia autonoma di Trento⁸⁴ nella parte in cui pretendeva di individuare specie cacciabili ulteriori e periodi venatori più ampi di quelli previsti a livello nazionale.

Dunque, si applica il regime statutario che attribuisce la competenza in materia di caccia alle Province autonome, ma esso è inciso da un limite: si tratta dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992 contenente norme fondamentali di riforma economico-sociale⁸⁵.

Anche la potestà legislativa primaria in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”, capace di estendersi alla disciplina del relativo personale, deve operare in «armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente. Tale limite importa, perciò, l'obbligo di rispettare i principi desumibili dall'art. 97 Cost., con particolare riferimento a quelli di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione nonché dell'accesso mediante concorso «[a]gli impieghi nelle pubbliche amministrazioni». Alla luce di tali principi è stata dichiarata illegittima la disciplina recata dall'art. 148-*bis* del codice regionale degli enti locali del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, che restituiva, per la sola Provincia autonoma di Trento, una figura di segretario comunale (o di altro ente locale) «non ... conform[e] a tali principi, sin dal momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro»⁸⁶.

La recente sent. n. 23 del 2022 evidenzia come che nel caso di impugnazione, in via principale, della legge di una Regione a statuto speciale o di una Provincia autonoma, la mancata indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione, qualora «siano evocate disposizioni statali espressione di competenze trasversali e configurabili, quindi, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che

⁸⁴ Più esattamente, si trattava, dell'art. 29, commi 2, 4, 7 e 9, della legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 («Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia»), come sostituito dall'art. 32 della legge provinciale 23 febbraio 1998, n. 3 («Misure collegate con la manovra di bilancio di previsione per l'anno 1998»).

⁸⁵ Nello stesso senso, in riferimento ad una analoga legge della Regione Sardegna, si era già espressa: Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536. Cfr. S. PARISI, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, cit., 834.

⁸⁶ Nel caso di specie, infatti, la legge regionale consentiva l'accesso alle funzioni di segretario comunale senza alcuna forma di effettiva selezione concorsuale, aperta e di natura comparativa (questi ultimi considerati elementi essenziali del concorso pubblico: sentenze n. 299 del 2011 e n. 225 del 2010). Abolito il sistema dei concorsi banditi su base locale, infatti, per essere nominati segretari comunali nella Provincia autonoma di Trento sarebbe stato sufficiente essere iscritti all'albo di nuova istituzione. Corte cost. 11 maggio 2021, n. 95, punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

costituiscono un limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali»⁸⁷. Viene, pertanto, ritenuto ammissibile il mero richiamo di parte ricorrente alle materie trasversali *ex art. 117, co. 2, lettere e) ed l), Cost.*, in quanto non volto a negare la competenza primaria della Provincia autonoma di Trento (art. 8, nn. 1 e 17), ma ad orientare, quale paradigma ermeneutico, l'individuazione dei limiti che tale competenza è tenuta a rispettare. Nell'ambito del codice dei contratti pubblici, corpo normativo dal contenuto riformatore di un rilevante settore della vita economico-sociale, sono, infatti, identificabili norme fondamentali che si impongono quali limiti alla citata competenza legislativa primaria della Provincia autonoma, incarnando istanze di disciplina uniforme a livello nazionale ascrivibili alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile. La Corte ha, quindi, individuato, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale nell'ambito del codice dei contratti pubblici, quelle «che attendono, da un lato, alla scelta del contraente (alle procedure di affidamento) e, dall'altro [lato], al perfezionamento del vincolo negoziale e alla correlata sua esecuzione»⁸⁸.

Le Regioni speciali e le due Province autonome sono, pertanto, tenute al rispetto delle prescrizioni legislative statali di carattere generale di riforma economico-sociale o recanti principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica incidenti su materie assoggettate dagli statuti al regime della competenza legislativa piena o primaria⁸⁹. E sono alcuni titoli di intervento statali *ex art. 117, co. 2, Cost.* ad individuare *ex se* tali limiti.

Le materie trasversali di competenza esclusiva dello Stato – dalla tutela dell'ambiente all'ordinamento civile, dalla tutela della concorrenza alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale – sono generalmente latrici di istanze unitarie capaci di transitare nei regimi speciali, tramite il “cavallo di Troia” dei limiti previsti dagli statuti alla potestà legislativa primaria. Così, il limite dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica include anche i principi dell'ordinamento civile⁹⁰; alle norme fondamentali

⁸⁷ Corte cost. 28 gennaio 2022, n. 23, punto 4 del *Considerato in diritto*. Nello stesso senso: Corte cost. 26 novembre 2020, n. 255; 13 febbraio 2020, n. 16; 9 luglio 2019, n. 166; 21 giugno 2019, n. 153; 15 novembre 2018, n. 201; 11 maggio 2017, n. 103.

⁸⁸ Corte cost. 12 febbraio 2010, n. 45; nonché 9 luglio 2019, n. 166; 18 ottobre 2016, n. 263; 8 marzo 2013, n. 36; 30 marzo 2012, n. 74; 7 dicembre 2011, n. 328; 10 giugno 2011, n. 184; 7 aprile 2011, n. 114; 17 giugno 2010, n. 221.

⁸⁹ Corte cost. 25 ottobre 2017, n. 229; 24 giugno 2010, n. 233; 29 maggio 2009, n. 164; 10 febbraio 2006, n. 51; 19 novembre 2002, n. 536.

⁹⁰ Corte cost. 30 marzo 2012, n. 74.

delle grandi riforme economico-sociali sono state ricondotte la tutela della concorrenza⁹¹ e dell'ambiente⁹².

Nel proporre tale ricostruzione la Corte la àncora sovente alla propria pregressa giurisprudenza: così in materia di “caccia”, già numerose pronunce⁹³, al fine di garantire un nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, riconoscevano alle Regioni la facoltà di modificare l'elenco delle specie cacciabili soltanto «nel senso di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia»⁹⁴. Parimenti, l'art. 117, co. 2, lettera l), Cost. ha codificato il limite del «diritto privato», consolidatosi nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001, e «fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati»⁹⁵.

Nel riconfigurare il sistema dei limiti della potestà legislativa primaria delle Regioni speciali, la Corte ha, di fatto, assimilato il trattamento per tali Regioni e le Regioni di diritto comune, sterilizzando le differenze tra di esse, almeno quanto al concreto atteggiarsi dei limiti⁹⁶.

Una specifica considerazione meritano i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza concorrente di “coordinamento della finanza pubblica”, che si applicano anche alle autonomie speciali «in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea», tanto più cogenti nel quadro delineato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012⁹⁷. Le autonomie speciali, nonostante siano titolari di autonomia finanziaria più ampia di quella riconosciuta dall'art. 119 Cost. alle Regioni ordinarie⁹⁸, devono comunque assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, al fine di garantire la sostenibilità del sistema nel quale esse stesse sono inserite.

⁹¹ Corte cost. 12 luglio 2013, n. 183.

⁹² Corte cost. 12 ottobre 2017, n. 212.

⁹³ Corte cost. 14 maggio 1999, n. 168; 24 luglio 1998, n. 323; 22 luglio 1996, n. 272; 13 febbraio 1995, n. 35; 19 dicembre 1990, n. 577; 27 ottobre 1988, n. 1002.

⁹⁴ Corte cost. 4 luglio 2003, n. 227, che richiama sentt. n. 272 del 1996 e n. 1002 del 1988.

⁹⁵ Corte cost. 28 luglio 2004, n. 282; 16 giugno 2005, n. 234; 31 luglio 2020, n. 189.

⁹⁶ S. PARISI, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, cit., 832.

⁹⁷ Corte cost. 23 maggio 2018, n. 103, punto 6.1 del *Considerato in diritto*. Nonché, *ex multis*: Corte cost. 2 novembre 2017, n. 231; 14 luglio 2017, n. 191; 27 giugno 2017, n. 151; 30 marzo 2017, n. 62; 25 febbraio 2016, n. 40; 19 novembre 2015, n. 239; 15 luglio 2015, n. 156; 15 maggio 2015, n. 82; 13 giugno 2014, n. 175; 6 marzo 2014, n. 39.

⁹⁸ Corte cost. 15 aprile 2008, n. 102.

I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica possono anche consistere in limiti complessivi all'autonomia di spesa delle Regioni o Province autonome o, più in generale, nella riduzione del debito pubblico, a condizione che lascino agli enti stessi «ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa...», senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto⁹⁹, e non ledano il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato¹⁰⁰.

La competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica consente, dunque, allo Stato di imporre alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome limiti analoghi a quelli che valgono per le Regioni a statuto ordinario, ma solo «nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento degli accordi che si rendano necessari»¹⁰¹. Tali principi sono, infatti, a regime individuati nel rispetto del «principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione»¹⁰². Questo metodo è funzionale sia al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia a evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante.

In questo contesto, l'autonomia finanziaria della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e delle Province autonome è stata sicuramente favorita dall'accordo concluso con lo Stato in data 15 ottobre 2014 (c.d. Patto di garanzia), recepito nella legge 23 dicembre 2014, n. 190, che ha escluso, fino al 2022, la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole del patto.

Per concludere, occorre richiamare un secondo meccanismo di interferenza del riformato Titolo V della Costituzione sulle autonomie speciali: la reinterpretazione degli elenchi statutari alla luce della definizione delle nuove materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato o concorrente. Tale conseguenza

⁹⁹ Cfr. Corte cost. 24 luglio 2013, n. 236; Corte cost. 15 luglio 2015, n. 156.

¹⁰⁰ Occorre, tuttavia, ricordare che la Corte ha più volte affermato che la legge dello Stato non può imporre vincoli alla spesa sanitaria delle Province autonome di Trento e Bolzano, considerato che lo Stato non concorre in alcun modo al finanziamento del servizio sanitario provinciale, che si sostiene totalmente con entrate provinciali. Cfr. Corte cost. 30 dicembre 2009, n. 341 e A. BRANCASI, *Il finanziamento dell'ente coordinato come condizione per l'esercizio della potestà di coordinamento della finanza pubblica*, in *www.forumcostituzionale.it*, 12 ottobre 2016.

¹⁰¹ Corte cost. 15 luglio 2015, n. 156, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁰² Corte cost. 21 dicembre 2020, n. 273. Nello stesso senso: Corte cost. 31 marzo 2021, n. 58; 23 maggio 2018, n. 103; 10 aprile 2014, n. 88; 19 luglio 2012, n. 193; 10 maggio 2012, n. 118. Cfr. F. GUELLA, *“Accordi” imposti unilateralmente e “transitorietà” rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2018 1022.

è da addebitare, essenzialmente alla assenza di corrispondenza tra gli elenchi, statutari e costituzionale, nonché alla previsione di materie sconosciute rispetto a quelle degli statuti.

È il caso – già richiamato (*supra* par. 2.1) – della materia di competenza primaria della Regione “sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative” (art. 4, n. 9), il cui nuovo contenuto è tale da escludere la disciplina della figura professionale del revisore cooperativo, alla luce della competenza concorrente *ex art.* 117, co. 3, Cost. in materia di “professioni”, con un arretramento rispetto ai contenuti della previgente legislazione regionale¹⁰³.

4. Lo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: 50 anni e sentirli tutti

Il percorso svolto ha evidenziato come la transitorietà della “clausola di maggior favore” abbia, in realtà, assunto i caratteri di una transitorietà “infinita”, stante la perdurante immobilità dei procedimenti di adeguamento degli statuti speciali. La principale conseguenza è un quadro delle competenze legislative delle Regioni speciali e delle Province autonome sicuramente complesso e incerto.

La ricostruzione di questo quadro è, per la maggior parte, gravata sulla Corte costituzionale, che, si è fatta (e continua a farsi) carico del processo di attuazione della riforma del Titolo V, anche per le Regioni speciali. Per quanto tale contributo si connota per il carattere casistico e la naturale inidoneità ad offrire indicazioni di carattere generale ai legislatori delle autonomie differenziate, l’analisi delle pronunce consente di ricavare alcuni criteri applicativi della clausola, nonché i più rilevanti esiti derivanti dalla sua applicazione. Questi ultimi sono stati analizzati con particolare riguardo allo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in cui gli elenchi delle competenze legislative sono duplicati, in virtù della sua ben nota architettura tripartita.

La domanda che, in conclusione, si pone è se le promesse della “clausola di maggior favore” siano state mantenute, ovvero se la relativa applicazione abbia effettivamente salvato le autonomie speciali da un processo di svilimento della loro autonomia, garantendo l’adeguamento automatico delle loro attribuzioni alle forme di autonomia più ampie riconosciute dalla riforma costituzionale del 2001 alle Regioni ordinarie. In breve: più o minor autonomia grazie alla “clausola di maggior favore”?

La risposta al quesito pare agevole e senza dubbio positiva in riferimento, ad esempio, al tema dei controlli, che ha portato ad un rafforzamento dell’autonomia speciale grazie all’applicazione del sistema di controllo successivo previsto dall’art. 127 Cost., in luogo di quello di tipo preventivo previsto dall’art.

¹⁰³ S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, cit., 863.

55 Statuto di autonomia o all'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi¹⁰⁴.

Ove si abbia, invece, riguardo alle competenze legislative, la risposta non può che essere più complessa e articolata, imponendo di distinguere tra i risultati dell'applicazione della "clausola di maggior favore" e quelli derivanti dalla complessiva interazione tra il sistema del regionalismo ordinario e quello/i della/e specialità. La Regione e le Province autonome possono usufruire senz'altro delle maggiori competenze, anche se soltanto quando sia possibile effettuare un confronto tra le diverse attribuzioni (mancanza della competenza o competenze comparabili) e, in questo caso, la nuova competenza attribuita deve essere considerata nel suo complesso (con il contenuto e i limiti del sistema in cui è inserita). In tutti gli altri casi rimangono ferme le particolari attribuzioni che si possono ricavare dallo statuto speciale e già concretano forme di autonomia più ampie.

Questo, però, non è stato sufficiente ad impedire il riproporsi del processo di appiattimento delle autonomie speciali sull'autonomia ordinaria che aveva operato prima della riforma costituzionale¹⁰⁵. Ciò avviene, soprattutto, attraverso la legislazione statale nelle materie trasversali (tutela della concorrenza, ordinamento civile, tutela dell'ambiente, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) che, alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, dà corpo e sostanza ai limiti statutari alla potestà legislativa primaria della Regione e delle Province autonome. Intensità non minore hanno mostrato i limiti derivanti dai principi fondamentali in materia di "coordinamento della finanza pubblica" o, ancora, la capacità delle nuove materie *ex art.* 117 Cost. di determinare una reinterpretazione *in peius* degli ambiti materiali attribuiti alla specialità (*supra* par. 3.2).

Tutte queste interferenze evidenziano come il rapporto tra sistema costituzionale e sistema statutario non sia declinabile esclusivamente in termini di separazione, ma anche di "contaminazione", perlopiù foriera di una restrizione dei margini dell'autonomia speciale e di un appiattimento delle differenze tra i due modelli di regionalismo. In diversi casi (basti pensare alla caccia) la potestà residuale è del tutto analoga alla potestà primaria nella stessa materia prevista dagli statuti speciali o, ancora, la potestà primaria risulta limitata dalle materie trasversali statali.

¹⁰⁴ Invero, per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e le due Province autonome la soppressione del controllo è stata formalmente prevista dal d.lgs. 14 settembre 2011, n. 166, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti».

¹⁰⁵ A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, 8.

Quanto precede ci pone, quindi, di fronte ad una evoluzione significativa sotto il profilo sostanziale degli statuti speciali, pur in assenza di una revisione formale complessiva. Lo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* non è più quello di 50 anni fa e la sua lettera non corrisponde più al diritto vivente statutario, come interpretato dal giudice delle leggi.

La soluzione definitiva della complessità interpretativa che ne consegue potrebbe venire soltanto dalla riscrittura dello statuto di autonomia, che, come detto, le due Province avevano tentato di intraprendere attraverso l'elaborazione di proposte di modifica da parte di organi *ad hoc*, chiamati a raccogliere le istanze della società civile (*supra* par. 3). Dopo tale insuccesso, non sono, allo stato, in atto tentativi di riscrittura, forse per il timore che la procedura di revisione statutaria, non ispirata al principio dell'intesa, possa dar luogo a previsioni meno favorevoli rispetto a quelle attuali¹⁰⁶. Tuttavia, solo ripensando la complessiva configurazione della propria autonomia, all'interno di un quadro di rapporti Stato – Regioni, che è profondamente mutato, la Regione e le due Province autonome potranno fare chiarezza anche sull'ampiezza e consistenza delle proprie competenze legislative.

Nelle more di questa *best solution*, una possibile soluzione temporanea alle problematiche poste dalla “clausola di maggior favore”, e dalla interazione tra modello costituzionale e modello/i statutario/i passa dalle norme di attuazione. Le potenzialità di tale strumento non sono state, ad oggi, adeguatamente sfruttate, per quanto l'art. 11 della Legge La Loggia non abbia mancato di riconoscere alle Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, «in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa» ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, il potere di «proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative»¹⁰⁷.

L'importanza di tale fonte nella definizione delle competenze, anche legislative, delle Regioni speciali è ben evidenziata dalla giurisprudenza costituzionale che in molte decisioni ha fondato il riconoscimento delle competenze statutarie proprio sul dettato esplicito delle norme di attuazione¹⁰⁸. Come in più occasioni evidenziato, queste ultime possono anche avere un contenuto *praeter legem*, «nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse

¹⁰⁶ R. TONIATTI, *Amending the Amending Procedure*, in *Europa Ethinca*, vol. 79, n. 1-2, 2022, 49.

¹⁰⁷ Tra le poche norme di attuazione adottate: D.lgs. 12 aprile 2006, n. 168 («Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di controlli igienico-sanitari sulle merci all'importazione ed assistenza sanitaria negli istituti penitenziari»). I. RUGGIU, *Regioni speciali, norme di attuazione e clausola di adeguamento (art. 10, l. cost. 3/2001)*, in R. BIN, L. COEN (a cura di), *L'impatto del Titolo V sulle Regioni speciali: profili operativi*, Udine, 2012, 23.

¹⁰⁸ S. PARISI, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, cit., 863.

qualche cosa che le medesime non contenevano», con il «limite della corrispondenza delle norme alla finalità di attuazione dello statuto»¹⁰⁹.

In questi vent'anni, tuttavia, l'uso delle norme di attuazione in funzione di consolidamento delle nuove competenze derivanti dall'applicazione della "clausola di maggior favore" è stato limitato, anche in riferimento alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e alla Provincia autonome, che da sempre hanno fatto ampio uso di tale strumento per ampliare la loro autonomia. Una sola, significativa, eccezione è rintracciabile con riguardo alle competenze provinciali in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, elevate al rango di potestà concorrente *ex art.* 117, co. 3, Cost., in virtù dell'applicazione della "clausola di maggior favore". In coerenza con questa interpretazione, sono state adottate nuove norme di attuazione che hanno riformulato l'art. 1-*bis* del d.P.R. n. 235 del 1977¹¹⁰, sfruttando la nuova base legittimante di cui le precedenti devoluzioni di portata esclusivamente amministrativa, non potevano giovare¹¹¹. Ovviamente il riconoscimento del regime costituzionale ha comportato l'estensione del relativo "statuto" regolativo, inclusa l'interferenza delle materie trasversali¹¹².

Questa interferenza può essere superata soltanto attraverso una revisione delle norme statutarie: di qui la modifica dell'art. 13 dello statuto di autonomia, per quanto attraverso la procedura semplificata e negoziata dettata dall'art. 104 dello statuto stesso¹¹³. L'articolo novellato attribuisce ora alle Province autonome una peculiare competenza legislativa in materia di concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, assoggettata ad una serie di limiti che, dal punto di vista testuale, non coincidono del tutto con quelli indicati nelle altre norme dello statuto che delineano la potestà legislativa primaria della Regione e delle Province (artt. 4 e 8). Di qui l'interpretazione adeguatrice della Corte costituzionale, ai sensi della quale «l'art. 13 dello statuto non autorizza in alcun modo le Province autonome a superare i limiti fissati dall'art. 4 del medesimo statuto per l'esercizio di una competenza legislativa primaria»¹¹⁴.

¹⁰⁹ Corte cost. 6 maggio 2009, n. 132.

¹¹⁰ D.lgs. 15 aprile 2003, n. 118 («Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige che integrano e modificano disposizioni in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico») e d.lgs. 7 novembre 2006, n. 289 («Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico»).

¹¹¹ F. GUELLA, S. MANICA, *A metà del guado, dalla norma di attuazione alla legge costituzionale: competenze sull'energia idroelettrica e revisione dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Le Regioni*, n. 2, 2018, 346.

¹¹² Corte cost. 25 febbraio 2014, n. 28.

¹¹³ Legge 27 dicembre 2017, n. 205, parr. 833 e 834. Parla di «singolare intervento riformatore»: Corte cost. 10 maggio 2022, n. 117.

¹¹⁴ Corte cost. 10 maggio 2022, n. 117, punto 6 del *Considerato in diritto*.

La vicenda è sicuramente emblematica delle potenzialità delle norme di attuazione nel consolidamento delle nuove acquisizioni di competenza realizzate per il tramite della “clausola di maggior favore”, ma anche, più in generale, nonché nel preservare l’intangibilità delle materie statutarie. Le norme di attuazione possono costituire un importante strumento per blindare l’autonomia speciale e le nuove attribuzioni conquistate. Ma – come ancora evidenzia il caso richiamato – il peso del mantenimento della specialità non può gravare solo su tale fonte: soltanto una riforma delle regole costituzionali degli statuti speciali può essere in grado di frenare il fenomeno di graduale assimilazione dei due modelli di regionalismi, ordinario e speciale. La vicenda delle competenze provinciali in materia di grandi derivazioni d’acqua evidenzia, altresì, come questo ripensamento della specialità non possa essere di natura puntuale, stante il rischio di introdurre nuove incongruenze e difficoltà interpretative. Quello che serve è un ripensamento complessivo della specialità che passi attraverso una riconfigurazione del quadro competenziale, e sia capace di coniugare le novità del regionalismo ordinario con le perduranti esigenze di differenziazione, alla base della previsione della/e specialità.