



25 FEBBRAIO 2026

Specialità e differenziazione regionale:
tutto a posto, niente in ordine.

Qualche riflessione a partire dalla
Riforma dello statuto speciale per il
Trentino-Alto Adige/Südtirol

di Alessandro Sorpresa

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Verona



Specialità e differenziazione regionale: tutto a posto, niente in ordine. Qualche riflessione a partire dalla Riforma dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol*

di Alessandro Sorpresa

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Verona

Abstract [It]: L'articolo propone un'analisi sistemica sul rapporto tra specialità e differenziazione regionale, a partire dalla Riforma dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (AC 2473). La costruzione e continua ricostruzione di una coesione dinamica tra i livelli di governo richiede una partecipazione delle parti interessate consapevole e ben congegnata.

Title: Specialities and regional differentiation: everything in place, nothing in order. Some reflections starting from the reform of the special statute for Trentino-Alto Adige/South Tyrol

Abstract [En]: The article offers a systemic analysis of the relationship between special autonomy and regional differentiation, starting from the Reform of the Special Statute for Trentino-Alto Adige/South Tyrol (AC 2473). The construction and ongoing reconstruction of dynamic cohesion among different levels of government require the conscious and well-designed participation of the stakeholders involved.

Parole chiave: autonomia, regioni, specialità, differenziazione, partecipazione

Keywords: autonomy, regions, special status, differentiation, participation

Sommario: 1. Introduzione. 2. L'autonomia è dinamica. 3. La tesi del 'merito': un approccio sistemico. 4. Rilievi conclusivi.

1. Introduzione

L'articolo propone una riflessione sul rapporto tra specialità e differenziazione regionale a partire dalla Riforma dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol attualmente all'esame del Senato (AS 1670)¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. E. HAPPACHER, W. OBWEXER, *La riforma dell'autonomia dell'Alto Adige-Südtirol tra ripristino delle competenze e sviluppo ulteriore*, in *Federalismi.it*, n. 26, 2025, pp. 35 ss.; F. PALERMO, *La montagna, il topolino e la nemesis del Titolo V: autonomia e normalizzazione politica nella riforma dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige-Südtirol*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2025, pp. 92 ss.; G. POSTAL, *Considerazioni sul disegno di legge costituzionale "Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol"*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2025, pp. 106 ss.; R. TONIATTI, *Il disegno di legge costituzionale per la revisione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome: una riforma modesta e una duplice occasione mancata*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2025, pp. 134 ss.

La differenziazione, intesa come fenomeno, sta, almeno in parte, tracciando i contorni di questa fase del regionalismo². Alcune Regioni si muovono, anche politicamente, in questa direzione da diversi anni, ma resta da chiarire quale differenziazione si voglia, se e come ottenerla, in che modo attuarla e mantenerla poi nel tempo. La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024³ rappresenta un riferimento, se non forse un elemento d'ordine, per lo studio della forma di stato italiana, unitaria più che a guida decentrata. Tale pronuncia produce effetti diretti e indiretti anche sulle autonomie speciali⁴.

In questo quadro, diventa allora inevitabile interrogarsi sulle possibili forme di raccordo tra differenziazione e specialità, cioè tra le Regioni che mirano ad attuare la previsione contenuta nell'art. 116, comma 3, Cost. e quelle Regioni (e Province autonome) che, invece, storicamente godono di “forme e condizioni particolari di autonomia”.

Sotto questo profilo, l'analisi testuale dell'articolo 116 della Costituzione offre una prima distinzione: mentre le Regioni speciali *dispongono* di forme e condizioni particolari di autonomia⁵, le Regioni ordinarie *possono ottenere* ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, tramite l'intesa prevista dal terzo comma e la successiva legge di differenziazione, per come disciplinata dalla l. n. 86/2024⁶ e interpretata dalla giurisprudenza costituzionale.

² Cfr. R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 635 ss.

³ Tra i contributi a commento, cfr. A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in *Giur. Cost.*, n. 6, 2024, pp. 2312 ss.; A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica*, in *Consulta Online*, n. 3, 2024, pp. 1366 ss.; G. M. SALERNO, *Autonomia differenziata e “ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà”: prime considerazioni*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2024, pp. 2327 ss.; R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, in *Le Regioni*, n. 1, 2025, pp. 3 ss.; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza 192/2024 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2025, pp. 597 ss.

⁴ Cfr. R. TONIATTI, *Effetti diretti e indiretti della sentenza n. 192 del 2024 sulle autonomie speciali nel quadro della dottrina giurisprudenziale della forma di stato (regionale)*, in *Le Regioni*, n. 2, 2025, pp. 303 ss.

⁵ Sui profili di natura pre-costituzionale delle autonomie speciali, cfr. G. ROLLA (a cura di), *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2013; M. COSULICH, G. ROLLA (a cura di), *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

Tra gli altri contributi, cfr. C. GATTERER, *In lotta contro Roma*, Praxis 3, Bolzano, 1994; S.J. WOOLF, *La Valle d'Aosta, modello di un'identità proclamata*, in S.J. Woolf (a cura di), *Storia d'Italia, Le Regioni dall'unità ad oggi (La Valle d'Aosta)*, Einaudi, Torino, 1995; G. NEVOLA, *Altre Italie, Identità nazionale e Regioni a statuto speciale*, Carocci, Roma, 2003; M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI, *Quarant'anni di autonomia. Il Trentino del Secondo Statuto (1971-2011)*, FrancoAngeli, Milano, 2011; M. CARDIA, *70 anni di Autonomia speciale della Sardegna*, Aipsa, Cagliari, 2018; F. SANZOVO, *Alto Adige o Südtirol? Storia di un rapporto difficile*, Curcu & Genovese Ass., Trento, 2020.

⁶ Cfr. V. ONIDA, *Le costituzioni. Principi fondamentali della costituzione italiana*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997, vol. I, in part. p. 112.

Tra gli altri contributi, cfr. G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in G. Mor (a cura di), *Le Autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, ISGRE, Udine, 1988, pp. 25 ss.; R. LOUVIN, *Regioni speciali versus Regioni ordinarie: tempi, luoghi e punti di vista di un dialogo complicato*, in R. Toniatti (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, n. 57, febbraio 2022, pp. 157 ss.

⁶ Tra i contributi alla legge n. 86 del 2024, cfr. M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *Consulta Online*, n. 2, 2023, pp. 495 ss.; M. CARLI, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Oss. sulle fonti*, n. 1, 2023, pp. 5 ss.; M. PODETTA, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal*



Qualcuno potrebbe, pertanto, sostenere la seguente tesi: la differenziazione va, in qualche modo, ‘meritata’-giustificata, la specialità no, perché c’è già. In altri termini, si potrebbe rilevare che la specialità sia un dato acquisito, mentre la differenziazione un qualcosa di possibile.

In questo scritto, si cercherà di sostenere che entrambe queste forme di autonomia vadano ‘meritate’.

2. L'autonomia è dinamica

Se si considerano gli sviluppi che hanno caratterizzato le Regioni speciali, emergono non poche diversità tra le medesime, da riconnettere (anche) agli effetti concreti che l’esercizio o mancato esercizio delle rispettive funzioni ha determinato e determina. A questo riguardo, è emblematica proprio la Riforma dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (AC 2473).

Il recente intervento, se osservato con approccio strutturale, senza circoscrivere l’attenzione ai dettagli tecnici che si stanno apportando alla fonte di rango costituzionale, non si limita al “ripristino” degli standard di autonomia che hanno condotto alla quietanza liberatoria del 1992. Su un piano più generale, dimostra l’insufficienza della titolarità formale di specifiche competenze, se non seguita da scelte e atti funzionali a darvi contenuto.

Questa riflessione, che investe le capacità politico-amministrative e economico-finanziarie dei diversi livelli territoriali, in relazione anche ai limiti all’esercizio delle rispettive sfere di autonomia, si estende altresì alle Regioni a statuto ordinario e, in particolare, a quelle che mirano ad ottenere quelle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’art. 116, comma 3, della Costituzione⁷.

Quest’ultima previsione, per come interpretata dalla Corte costituzionale, richiede che il trasferimento riguardi determinate funzioni, corrispondenti a specificità della singola Regione, e sia basato su una ragionevole giustificazione, frutto di un’approfondita istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. Il principio di sussidiarietà – ha affermato la Corte – opera attraverso il parametro dell’adeguatezza, da valutare con riguardo a tre criteri: l’efficacia e l’efficienza nell’allocazione delle funzioni e delle relative risorse, l’equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell’autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all’esercizio della specifica funzione⁸. Un simile controllo, che implica capacità e qualità negli interventi, coinvolge anche lo Stato, oltre che, a posteriori, la stessa Corte

disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023, in *Consulta Online*, n. 2, 2023, pp. 353 ss.; G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un’occasione di riforma perduta*, in *Consulta Online*, n. 2, 2024, pp. 861 ss.

⁷ S. BARTOLE, *Art. 116*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, pp. 55 ss.

Cfr. altresì T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Le Regioni*, n. 3, 2019, pp. 8 ss.

⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 4.2 del *Cons. in diritto*.

costituzionale⁹. Inoltre – come di recente sostenuto da parte della dottrina¹⁰ in una prospettiva *de jure condendo* – i tre criteri menzionati a fondamento della verifica dell’adeguatezza potrebbero ricevere un’applicazione generalizzata, per definire il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni anche oltre i casi di cui all’art. 116, comma 3, Cost., superando così un rigido riparto per materie, a favore di un unitario coordinamento in grado di assicurare risposte “su misura” in relazione alle concrete esigenze e necessità¹¹. Un simile sistema di autonomie, di cui tanto gli enti locali che i livelli sovranazionali fanno parte, potrebbe forse sviluppare una trama di discipline normative e prassi attuative, che nella loro interazione e integrazione determinano evoluzioni e cambiamenti in relazione anche al mutare delle condizioni economiche, politiche e sociali. Il fine consisterebbe nel raggiungimento di un giusto equilibrio, che, in modo ordinato e razionale, combini dinamicamente – è questo il tema-problema, “dinamicamente” – da un lato, le esigenze di coerenza sistematica e, dall’altro, le necessità di affrontare in modo efficace situazioni particolari, come può essere lo specifico contesto di montagna rispetto a quello di pianura. A questo riguardo, si propone una lettura del d.d.l. di riforma statutaria del Trentino-Alto Adige/Südtirol, che è stato promosso soprattutto dalla Provincia autonoma di Bolzano, con specifico riferimento, tra gli altri, a tre profili che sembrano strutturare delle vere e proprie ‘risposte territoriali’ ad interventi statali e giurisprudenziali.

Un primo filone è rappresentato dal binomio materie trasversali e “ripristino delle competenze”. I contenuti oggetto della riforma, da fissare a livello statutario e dunque con fonte di rango costituzionale, mirano a rispondere (politicamente) a precedenti dichiarazioni di illegittimità costituzionale e a trovare dei rimedi agli effetti (sfavorevoli) prodotti sulle autonomie speciali dalla Riforma costituzionale del

⁹ L. VIOLINI, *Considerazioni sul saggio di Andrea Morrone sullo stato delle Regioni nella legislazione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, p. 126.

¹⁰ Cfr. R. BIN, *Sussidiarietà, cioè?*, in *Le Regioni*, n. 3, 2025, p. 485.

¹¹ Cfr. R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Le ist. del Federalismo*, n. 2, 2019, pp. 203 ss.

Sulla definizione del contenuto degli elenchi di materie, si rinvia a L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, n. 3, 1971, pp. 3 ss.; A. D’ATENA, *L’autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, Roma, 1974, pp. 117 ss.

Per altri contributi, cfr. A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Forum di Quad. Cost.*, 6 settembre 2002; S. MANGIAMELI, *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, pp. 337 ss.; ID., *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2020, pp. 1 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in *Forum di Quad. Cost.*, 29 ottobre 2003; R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale – Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, pp. 297 ss.; ID., *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, 2019, pp. 203 ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, pp. 1185 ss.; F. BENELLI, *La “smaterializzazione delle materie”*, Giuffrè, Milano, 2006.

Titolo V, Parte II, della Costituzione, con particolare riferimento ai limiti alla potestà legislativa per come disciplinata dall'art. 117 Cost., vigente la norma transitoria dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001¹².

A questo riguardo, tra gli esempi, nella sentenza n. 23 del 2022, la Corte costituzionale ha affermato che «le disposizioni del Codice dei contratti pubblici che attengono alla concorrenza e all'ordinamento civile – materie di chiaro tenore trasversale [...] – sono ascritte, per costante giurisprudenza costituzionale, all'area delle norme fondamentali di riforma economico-sociale [...], che limitano anche la competenza primaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome»¹³. A ciò la Corte ha aggiunto che «se è vero che “la nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 della Costituzione “non può che riflettere quella operante in ambito comunitario” (sentenza n. 401 del 2007)” [...], tuttavia, tale coincidenza a livello concettuale non implica [...] che le istanze di uniformità della disciplina, che si impongono anche alle autonomie speciali, debbano limitarsi al rispetto dei livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea. Lo statuto reg. Trentino-Alto Adige nonché il d.lgs. n. 162 del 2017, attuativo del medesimo¹⁴, evocano, infatti, non soltanto il rispetto degli obblighi imposti dall'Unione europea, ma anche l'osservanza delle norme di riforma economico-sociale, tra le quali devono ascriversi quelle dettate dal codice dei contratti pubblici per le procedure di aggiudicazione, comprese le disposizioni relative ai contratti sottosoglia, [...] senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata»¹⁵. Inoltre, in quel caso, quanto alla materia dell'ordinamento civile, la Corte ha precisato che «il riferimento, contenuto nel d.lgs. n. 162 del 2017, attuativo dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, ai “contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture”, va di necessità coordinato con “l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina dei momenti di conclusione ed esecuzione dei

¹² Cfr. P. SCARLATTI, *Clausola di maggior favore e autonomia differenziata*, in *Dir. regionali*, n. 1, 2025, pp. 111 ss.

¹³ Corte cost., sent. n. 23/2022, punto 4.1 del *Cons. in diritto*.

Tra gli altri esempi, in materia di lavoro, cfr. Corte cost., sentt. n. 153/2022; n. 124/2023 e 197/2024.

¹⁴ Con riferimento all'incidenza delle cc.dd. “norme di attuazione” sugli Statuti delle Autonomie speciali, cfr. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 111 ss. Quanto alla possibile estensione di questo termine di confronto all'art. 116, comma 3, Cost., cfr. R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, in S. Gambino (a cura di), *Il «nuovo» ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 167 ss.

¹⁵ Corte cost., sent. n. 23/2022, punto 4.2 del *Cons. in diritto*.

Di recente, in tema di concorrenza, cfr. Corte cost., sent. n. 163/2025, secondo cui: «Come questa Corte ha già in passato evidenziato, «il riferimento alla tutela della concorrenza non può essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale» (sentenza n. 98 del 2017), sicché “l'esercizio della competenza legislativa trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi” (sentenze n. 62 del 2025 e n. 206 del 2024; nello stesso senso, sentenza n. 56 del 2020). Il principio di proporzionalità “tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più la previsione statale comporti una significativa compressione [...] dell'autonomia regionale» (sentenza n. 272 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 56 del 2020 e n. 206 del 2024), richiedendo di valutare se la norma, “tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi” (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2020, n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015)» (punto 6.2 del *Cons. in diritto*).

contratti” (sentenza n. 43 del 2011). Con riferimento a tali fasi, questa Corte “ha avuto modo di rilevare come l’amministrazione si ponga in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisca non nell’esercizio di poteri amministrativi, bensì nell’esercizio della propria autonomia negoziale (sentenza n. 401 del 2007)” [...]. Resta, dunque, senza dubbio, confermato il limite imposto alla competenza primaria della Provincia autonoma di Trento, costituito dal rispetto delle norme di riforma economico-sociale, contemplate dal codice dei contratti pubblici in materia di conclusione e di esecuzione dei contratti»¹⁶.

A questo primo filone “ripristinatorio” (o forse di interpretazione non restrittiva della legislazione regionale e/o provinciale) se ne aggiunge un secondo, rappresentato dal (formale) allargamento delle competenze, sempre in risposta ad interventi della Corte costituzionale. In questa categoria può essere menzionato il commercio, che, da concorrente, diventa competenza esclusiva.

A questo riguardo, tra i molti, si evidenziano alcuni interventi della Corte costituzionale.

Nella sentenza n. 299/2012, la Corte costituzionale ha statuito che «alla natura “trasversale” della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza deriva che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza. In senso analogo, del resto, si è già espressa questa Corte a proposito del rapporto tra le competenze previste dagli statuti speciali e quella esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema»¹⁷.

Nella più recente sentenza n. 210/2024, la Corte ha ricordato che, con la Riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni ordinarie hanno acquisito potestà residuale in materia di commercio, ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost. Pertanto, applicando la c.d. clausola di maggior favore di cui all’art. 10 della l. cost. n. 3/2001, ha «esteso alle autonomie speciali la competenza legislativa residuale in materia di commercio spettante alle regioni ordinarie: tale estensione ha riguardato sia le regioni speciali dotate di potestà statutaria primaria in materia di commercio [come la Regione Friuli Venezia Giulia] sia, *a fortiori*, quelle titolari di competenza concorrente nella stessa materia, come le Province autonome»¹⁸.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 299/2012, punto 6.1 del *Cons. in diritto*.

Tra i contributi a commento, cfr. L. DEGRASSI, “Orari e giorni di apertura degli esercizi commerciali”: il controverso lato dinamico-promozionale della “tutela della concorrenza”, in *Le Regioni*, n. 2, 2013, pp. 466 ss.; V. ONIDA, *Quando la Corte smentisce se stessa*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2012, pp. 4699 ss.

Con riferimento, invece, alla tutela dell’ambiente e alla gestione della fauna selvatica, cfr. Corte cost., sent. n. 16/2024. Tra i contributi a commento, cfr. C. DORIA, *Una sentenza sostitutiva “atipica” come risposta a un’emergenza ecosistemica. Riflessioni a partire dalla sentenza n. 16 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Dir. regionali*, n. 1, 2025, pp. 393 ss. E. COCCHIARA, *Tutela dell’ambiente, pesca e “mare regionale”. Brevi riflessioni a partire da Corte cost., sentenza n. 16 del 2024*, in *Oss. cost.*, n. 4, 2024, pp. 308 ss.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 210/2024, punto 2 del *Cons. in diritto*.

Se questo è l'orientamento della Corte costituzionale, è lecito chiedersi quanta portata innovativa possa avere, nel concreto, la modifica al testo dello Statuto speciale sopra menzionata.

Da ultimo, è possibile fare riferimento ad un terzo filone, rappresentato dal tentativo di superamento dei limiti all'esercizio di competenza legislativa, tra i quali quello delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

In materia di appalti pubblici, tra le altre pronunce a cui il disegno di legge di riforma cerca di "reagire", si può richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 79/2023, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5 (recante «Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficenza, edilizia abitativa»), in quanto «si pone in insanabile contrasto con il nucleo essenziale della norma fondamentale di riforma economico-sociale, recata dall'art. 103 cod. contratti pubblici. Al contempo, essa differenzia, a livello provinciale, la disciplina di un profilo basilare del contratto pubblico d'appalto relativo alla sua efficacia, oltre che alla sua esecuzione, profilo che necessita di uniformità a livello nazionale»¹⁹.

In questo contesto, mantenendo una prospettiva di sistema, l'esame critico dei tre profili contenutistici evidenziati, che non esaurisce il merito del testo attualmente all'esame del Senato, va collocato all'interno del (ripetuto) tentativo delle autonomie speciali di valorizzazione del metodo negoziale equiordinato, di cui anche l'originaria bozza di d.d.l. era espressione, a discapito di un loro ruolo meramente propositivo e consultivo in sede di revisione statutaria²⁰.

Tra le altre pronunce, cfr. Corte cost., sent. n. 183/2012, nella quale la Corte ha affermato che: «Posto che tale ultima disposizione costituzionale [art. 117, quarto comma, Cost.] rende il commercio oggetto di potestà legislativa residuale, non è dubbio che essa trovi applicazione a vantaggio della Provincia autonoma, con esclusione della meno favorevole disciplina statutaria» (punto 5 del *Cons. in diritto*).

¹⁹ Corte cost., sent. n. 79/2023, punto 7.5 del *Cons. in diritto*.

²⁰ Cfr. R. TONIATTI, *Il disegno di legge costituzionale per la revisione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/ Südtirol e delle Province autonome: una riforma modesta e una duplice occasione mancata*, cit., il quale sottolinea la disciplina differenziata dell'autonomia statutaria ordinaria e speciale: «un'autonomia autentica e notevole per le Regioni ordinarie, dopo la revisione costituzionale del 2001 – soggetta al solo eventuale intervento statale attraverso un giudizio di costituzionalità (art. 123 Cost.) –, ma un'autonomia molto meno significativa per le Regioni speciali e le Province autonome, circoscritta (benché già questo abbia segnato un progresso) ad un ruolo propositivo e consultivo dei rispettivi Consigli ma soggetta all'esclusiva funzione deliberativa del Parlamento ex art. 138 Cost. (fatta salva la sottrazione al referendum confermativo)» (p. 153).

3. La tesi del ‘merito’: un approccio sistemico

I singoli interventi sul testo dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, che mirano ad incidere direttamente sulla legislazione (provinciale), estendendola e riducendo i connessi controlli, non escludono, però, futuri interventi della Corte costituzionale, che è ragionevole ritenere possa contribuire, almeno in parte, alla stessa definizione, a posteriori, dei limiti sopra esposti.

A questo riguardo, allora, la modifica statutaria va letta all’interno di un contesto più generale, che, da un lato, denota un certo tentativo di percorrenza, da parte delle speciali, della via aperta dalla clausola di asimmetria di cui all’art. 116, comma 3, Cost., mentre, dall’altro, la volontà di alcune Regioni a statuto ordinario di avvicinarsi alle cinque Regioni a statuto speciale e Province autonome.

Sotto quest’ultimo profilo, può essere utile il richiamo ai quesiti referendari proposti dalla Regione del Veneto, sui quali è intervenuta la Corte costituzionale con le sentenze n. 496/2000²¹ e n. 118/2015²². Bloccato il tentativo di rendere il Veneto una Regione a statuto speciale, quello stesso territorio ha intrapreso, insieme ad altri, la via tracciata, ma non del tutto definita, dall’art. 116, comma 3, Cost., giungendo alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024. È proprio in quest’ultima

²¹ La legge della Regione del Veneto, recante “Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l’attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia”, è stata approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 23 aprile 1998 e riapprovata a maggioranza assoluta, a seguito del rinvio governativo, l’8 ottobre 1998. Veniva, dunque, promosso, ai sensi dell’art. 47 dello statuto della Regione del Veneto, un referendum consultivo della popolazione residente in merito alla presentazione da parte del Consiglio regionale, nell’esercizio della potestà ad esso conferita dall’art. 121 della Costituzione, di una proposta di legge costituzionale che attribuisca forme e condizioni particolari di autonomia alla Regione Veneto, a mezzo di uno specifico statuto speciale, che preveda in particolare:

- a) il conferimento generale della potestà legislativa alla Regione e la enumerazione tassativa delle materie di potestà legislativa e amministrativa statale (politica estera, difesa, moneta, giustizia, organi costituzionali dello Stato, livelli inderogabili delle prestazioni relative ai diritti sociali tutelati in Costituzione);
- b) l’esercizio a livello locale delle funzioni amministrative e l’attribuzione alla Regione delle funzioni di programmazione e di controllo;
- c) il riconoscimento alla Regione del potere di stipulare accordi con Stati o enti territoriali di altri Stati e di partecipare alla formazione degli atti dell’Unione europea, provvedendo in via autonoma all’attuazione degli atti comunitari;
- d) la determinazione da parte della Regione della propria forma di governo, inclusa la possibilità di prevedere l’elezione diretta del Presidente della Regione e la disciplina del sistema elettorale regionale;
- e) il conferimento alla Regione del potere di istituzione, accertamento e riscossione dei tributi, con devoluzione allo Stato di una quota non superiore ad un terzo delle entrate tributarie riscosse dalla Regione (cfr. Corte cost., sent. n. 496/2000, punto 2 del *Rit. in fatto*).

Cfr., tra gli altri contributi, A. MORRONE, *Avanti popolo... regionale!*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2012, pp. 615 ss.; S. TROILO, *Referendum consultivo regionale e innovazione costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2019, pp. 189 ss.

²² Tra i cinque quesiti di cui all’art. 2, comma 1, della legge della Regione del Veneto 19 giugno 2014, n. 15 (Referendum consultivo sull’autonomia del Veneto), quello di cui al numero 5) così recitava: «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?».

Cfr., tra gli altri contributi, S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2015, pp. 939 ss.; B. CARAVITA, M. CONDINANZI, A. MORRONE, A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore ponderazione*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2020, Editoriale, 13 maggio 2020; G. FERRAIULO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2015, pp. 2 ss.

pronuncia che, con riferimento al ricorso della Regione Sardegna – quindi di una Regione a statuto speciale – la Corte, al punto 6 del *Cons. in diritto*, ha dichiarato, sulla base e di un argomento letterale e di ragioni logico-sistematiche, l’illegittimità costituzionale dell’art. 11, comma 2, della legge n. 86/2024, che estendeva l’art. 116, comma 3, anche alle Regioni speciali e alle Province autonome, in forza della clausola di maggior favore di cui all’art. 10 della legge n. 3 del 2001. Si trattava di una previsione introdotta nella c.d. legge Calderoli in continuità con progressi fatti e simili intenti. Tra gli altri, si può fare riferimento al c.d. «Manifesto della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sull’autonomia differenziata», adottato il 14 dicembre 2022²³, nel quale si legge che «l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia si ritiene vada garantita anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, se inerenti competenze non già esercitate». Al tempo stesso, nell’originaria bozza di disegno di legge di revisione degli Statuti speciali, consegnata il 3 ottobre 2023 alla Presidente del Consiglio in occasione del Festival delle Regioni²⁴, c’era un riferimento, sia pure non diretto, all’art. 116, comma 3, Cost.: con riguardo alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, all’art. 4 di quel testo veniva proposta la modifica dell’art. 104 dello Statuto disponendo che: «Con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o una delle due Province, le materie di cui al terzo comma dell’art. 117 possono essere attribuite alla Regione o alla Provincia autonoma. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti»²⁵. Analoga disposizione, che denota una certa tendenza incidente sul sistema delle fonti di autonomia attraverso un meccanismo diverso da interventi diretti sullo Statuto speciale²⁶, veniva prevista per la Regione Friuli-Venezia Giulia, ma non per la Sardegna, che, in modo coerente, ha poi presentato il ricorso per conflitto di attribuzioni sfociato nella sentenza n. 192/2024.

Inoltre, il Presidente della Provincia di Bolzano, nella sua relazione al Consiglio della Provincia autonoma del marzo 2024, menzionava espressamente l’art. 116, comma 3, Cost., sostenendo che proprio seguendo

²³ Reperibile al seguente link: <https://www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/sedute-2022/seduta-del-14122022/atti/> (ultimo accesso in data 6 novembre 2025).

²⁴ Per un esame del progetto originario di Riforma, cfr. E. HAPPACHER, *Note in margine a un progetto di riforma dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2024, pp. 237 ss.; G. POSTAL, *Osservazioni e proposte sulle modifiche allo Statuto del Trentino-Alto Adige/ Südtirol, art. 4 del “disegno di legge costituzionale” in corso di definizione tra presidenze delle Regioni, delle Province autonome e Governo*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2024, pp. 247 ss.

²⁵ Il testo completo è reperibile al seguente link: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/f6962ad0-581f-014c-d417-008ef1986434/fbc08a16-d8f0-491a-8adc-de3520d10661/2023.10.03_DDL%20Cost.%20Adeguamento%20Statuti%20speciali.pdf (ultimo accesso in data 6 novembre 2025).

²⁶ R. TONIATTI, *Il disegno di legge costituzionale per la revisione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome: una riforma modesta e una duplice occasione mancata*, cit., pp. 134 ss., secondo cui «Non sorprende che un Governo centralista abbia accettato di incorporare un meccanismo estraneo alla logica sistematica di garanzia della specialità in una propria fonte legislativa. Sorprende piuttosto che la proposta in tal senso sia stata avanzata da un’autonomia speciale già qualificata come “dinamica”» (p. 143).

l'iter di cui all'art. 104, “analogamente a quanto previsto per le Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116 terzo comma della Costituzione – in futuro sarà possibile trasferire alla Provincia (o alla Regione) competenze in altre materie (ad es. la tutela dell'ambiente)”²⁷.

Questo dato è stato poi rimosso dal d.d.l. approvato e nella relazione accompagnatoria, così come nel parere del Consiglio regionale e dei due Consigli della Provincia autonoma di Trento e della Provincia autonoma di Bolzano, viene scritto espressamente che questa revisione non costituisce attuazione dell'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001.

In ogni caso, tutti questi interventi possono essere osservati e analizzati tra loro in linea di continuità, quali espressioni di una certa volontà che si ripete nel tempo, se solo si ricorda che l'allora art. 39 disp. transitorie della Riforma Renzi-Boschi²⁸ prevedeva di applicare anche alle Regioni e alle Province autonome le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e sino alla revisione degli statuti speciali. Peraltro, in quella stessa Riforma, così come in quella precedente del 2005 del Governo Berlusconi²⁹, anch'essa non entrata in vigore a causa del mancato consenso popolare, il principio dell'intesa era stato deliberato dal Parlamento³⁰.

Andando ancora più a ritroso, già nel documento approvato il 7 novembre 1996 dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome, si proponeva al Parlamento l'introduzione, nell'art. 116 Cost., di forme di intervento a carattere vincolante dei Consigli delle Regioni a statuto speciale, per i disegni di legge di modifica degli statuti speciali³¹. Nel successivo “Documento sulle Riforme”, elaborato e approvato dal Congresso delle Regioni tenutosi a Roma nel marzo 2001, si legge che il nuovo assetto istituzionale debba ricomprendere necessariamente la costituzionalizzazione dell'obbligo di “previa intesa” con le Regioni speciali e le Province autonome in ordine alla modificazione dei rispettivi Statuti.

²⁷ La relazione è reperibile al seguente link: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/f6962ad0-581f-014c-d417-008ef1986434/3da6254d-32a8-46f2-b1b3-1a808f61f890/Relazione%20Presidente%20stato%20Riforma%20dello%20Statuto%2020240319_it.pdf (ultimo accesso in data 6 novembre 2025).

²⁸ Per un'analisi della riforma Renzi-Boschi – con particolare riferimento al principio di sussidiarietà – si rinvia, tra gli altri contributi, a S. PAJNO, *La clausola di supremazia (artt. 70, comma 4, e 117, comma 4, Cost.)*, in F. S. Marini e G. Scaccia (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, ESI, 2016.

Tra gli altri contributi, cfr. A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015, in particolare pp. 10 ss.

²⁹ Cfr. L. ELIA, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Il Mulino, Bologna, 2005; A. PERTICI, R. ROMBOLI, *Una nuova Costituzione? La modifica della seconda parte della Costituzione in attesa del referendum*, Plus, Pisa, 2006; B. PEZZINI, S. TROILO, *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Giuffrè, Milano, 2006.

³⁰ Riguardo alla previsione del c.d. principio dell'intesa per la revisione degli statuti speciali, cfr. F. PALERMO, *L'autonomia speciale del Trentino, dell'Alto Adige e del Trentino-Alto Adige tra solidità e incertezza*, in C. CASONATO, E. HAPPAHER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione TAA-ST*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 1 ss.

³¹ Il testo è reperibile al seguente link: <https://www.regioni.it/download/news/571364/> (ultimo accesso in data 10 novembre 2025).

Cinque anni dopo, nella dichiarazione di Aosta del 2006, si ribadiva la necessità di una sua costituzionalizzazione come passaggio indispensabile per la successiva adozione di modifiche statutarie. Non a caso, nel progetto originario del disegno di legge AC 2473, l'art. 4, comma 1, lett. f) prevedeva un'intesa forte, analogamente ai due progetti di riforma della Costituzione del 2005 e del 2015, poi non entrati in vigore per esito negativo dei referendum.

Pertanto, se sono passati più di vent'anni dalla riforma del 2001 e tanto le Regioni a statuto speciale quanto quelle a statuto ordinario continuano a manifestare, in più occasioni, certi segnali, spesso anche contrastanti (alcuni vogliono ampliare altre restringere l'autonomia), è proprio in un'ottica di unità complessiva e di un ordine di sistema che bisogna prestare attenzione e riflettere con approccio strutturale su questo contesto.

4. Rilievi conclusivi

Se l'autonomia e le sue forme hanno anzitutto una radice culturale, occorre interrogarsi non solo su che cosa si chieda o si abbia già, ma anche sul perché.

La traduzione concreta dell'autonomia, intesa su un piano sistemico, riguarda altresì la capacità, e la consapevolezza collettiva di tale capacità, di contribuire, all'interno ma anche all'esterno di quello specifico territorio, all'elaborazione di politiche pubbliche ispirate alla convergenza e non alla contrapposizione tra unità e diversità, edificando in tal modo un assetto maturo e strutturale, che non si limita a ristrette e specifiche, pur se talvolta opportune, opere di manutenzione tecnica.

Sostenendo, dunque, la "tesi del merito" ne potrebbe derivare una sorta di principio di sistema sull'autonomia, un'autonomia che non cade dall'alto.

In altri termini, circoscrivere la distinzione tra le autonomie regionali entro ragioni meramente quantitative, cioè, parlare di un di più, per l'estensione di funzioni e competenze e per risorse economico-finanziarie, è come acquistare un abito senza provarlo: se si acquista una taglia più grande non va bene a prescindere per il solo fatto che è un "di più", perché non si sfrutta al meglio la funzione di quel completo. E così, nel caso in cui la taglia sia più piccola, non si riesce neanche ad indossare quel capo. Serve piuttosto una giusta opera di sartoria, che è proprio nell'intesa che trova/dovrebbe trovare la sua concretizzazione. In questo senso, come sostenuto in dottrina³², con riguardo alla clausola di asimmetria di cui all'art. 116, comma 3, Cost. si potrebbe parlare piuttosto di autonomia ponderata, costruita cioè su misura in relazione allo specifico contesto territoriale di riferimento e ai suoi bisogni, anziché riflettere sull'elaborazione di un'autonomia differenziata senza la ponderazione necessaria.

³² Cfr. R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., pp. 635 ss.

In questo quadro, è proprio il contesto ad essere la chiave. Senza un contesto, differenziazione e specialità rischiano di diventare etichette vuote (o che progressivamente si svuotano). Collocare, invece, queste scelte dentro un disegno di sistema permette di comprendere i fenomeni in esame e di porli tra gli elementi strutturanti l'organizzazione dei rapporti interistituzionali. Tuttavia, se la Repubblica “una e indivisibile, riconosce e *promuove* le autonomie locali” (art. 5 Cost.), la differenza, anzi le differenze, richiedono di essere inquadrate in un progetto unitario.

Sotto questo profilo, se si considerano gli sport di squadra, si nota agevolmente come sul campo i partecipanti non giochino tutti lo stesso ruolo e, anche all'interno dello stesso reparto, le giocatrici e i giocatori siano tra loro diversi. Eppure, a volte, anche chi attacca deve tornare in difesa. Perché? Perché è nell'interesse comune, di tutta la squadra, non subire goal.

Al tempo stesso, in altre occasioni, è la difesa stessa ad essere chiamata a ‘salire’, per dare sostegno al centrocampo e all'attacco. È così che si è squadra, pur questo non facendo venire meno i singoli ruoli che le atlete e gli atleti ricoprono, e la loro importanza. Anzi, se manca qualcuno a ricoprire quello specifico ruolo o un intero reparto, tutta la squadra ne risente.

In modo simile, traslando il discorso al tema che si sta affrontando in questo scritto, nell'attuale ordinamento giuridico, la solidarietà tra territori è ciò che permette alle differenze di co-esistere e svilupparsi, senza sfociare in disuguaglianza.

Le differenze, infatti, possono essere disciplinate *de jure*, attraverso norme che riconoscono le specificità in questione e danno ad esse veste giuridica, ma possono darsi anche situazioni nelle quali, pur partendo dallo stesso quadro formale, dunque da una condizione di simmetria *de jure*, nel concreto si sviluppano diverse politiche pubbliche. In questo senso, emblematiche sono le Regioni a statuto ordinario italiane e le diverse capacità politico-amministrative ed economico-finanziarie, che inevitabilmente influenzano le modalità con cui esercitano (o possono esercitare) quelle competenze loro attribuite. Ma allora, tornando alla metafora sportiva, perché sul mercato i trasferimenti dei giocatori non hanno lo stesso valore? Forse forme di differenziazione *de jure* finiscono per cristallizzare quelle *de facto* esistenti o, invece, proprio in un'ottica di solidarietà, ci sono comunque degli strumenti per garantire una crescita dell'insieme, dell'intera ‘squadra’, senza precludere il riconoscimento e la promozione delle diversità?³³

Sotto questo profilo, da un lato, si potrebbe evidenziare l'importanza del coordinamento tra i livelli di governo, di natura tecnica e politica, posto che la stabilità ordinamentale richiede interazione e interdipendenza tra le parti, così da poter bilanciare le convergenze e le divergenze presenti³⁴. A tal fine,

³³ Cfr. M. SAHADŽIĆ, *Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law*, Routledge, London-New York, 2021, p. 5.

³⁴ Cfr. M. SAHADŽIĆ, *Constitutional asymmetry vs. sovereignty and self-determination. An alternative approach to autonomy claims*, in *Sui-generis*, 2017, pp. 290 ss.; M. SAHADŽIĆ, *Asymmetric Federalism*, in J. Cremades, C. Hermida (eds.), *Encyclopedia of Contemporary Constitutionalism*, Springer, Switzerland, 2023, pp. 1 ss.

il coordinamento postula un coinvolgimento, attraverso forme istituzionalizzate, che, prevedendone sedi e procedure, assicurano a ciascuna parte interessata la facoltà di esprimere, e dare peso a, la propria voce. Ma, dall'altro lato, come si esprime questo peso? Le sedi multilaterali, se non ben congegnate, possono rappresentare un problema, mettendo in minoranza qualcuno.

Se è vero che ci sono sempre i due lati in una medaglia, forse sta proprio nella garanzia di partecipazione, una partecipazione, però, consapevole e ben congegnata, che le parti possano arrivare forse non sempre ad un'intesa, ma quantomeno ad intendersi, nel senso di riuscire ad avere, almeno in parte, contezza delle esigenze e dei bisogni di chi si ha di fronte e a trovare, ove possibile, dei punti di convergenza.

Questo permette di comprendere come entrambe le forme di autonomia, speciale e differenziata, hanno/dovrebbero avere alla base una determinazione concordata del relativo contenuto. Cioè, l'autonomia, come si è cercato di illustrare, non viene imposta dall'alto. Si tratta piuttosto di vedere poi, nel concreto, in che termini si pongano tra loro le parti nei due casi, se in posizione di equiordinazione o meno³⁵.

La Corte costituzionale, nella già citata sentenza 192, sembrerebbe rimarcare una compresenza ed una dialettica tra pluralismo e unità³⁶. Ne consegue che, proprio per evitare che l'autonomia diventi l'autonomia "del più forte" – che può essere più forte oggi, ma non esserlo più domani –, non si può prescindere dalla costruzione e continua ricostruzione di una coesione dinamica e sostenibile tra i livelli di governo³⁷, capace di tenere conto delle specificità dei territori coinvolti, ma anche – attenzione – di coordinare le relative responsabilità, senza circoscrivere la cooperazione ai rapporti tra Regioni, ma estendendola anche a quelli tra Regioni e Stato, nel rispetto dei principi di solidarietà e di leale collaborazione.

In conclusione, riflettere su specialità e differenziazione (da 'meritarsi') con un approccio di sistema permette di comprenderne anche i risvolti sottostanti, e ancor prima la percezione e il valore dell'autonomia da parte delle persone, direttamente o indirettamente, interessate. Interventi, quindi, che coinvolgano anche esperti e società civile, attraverso una partecipazione sia nel momento di predisposizione-elaborazione che di approvazione assembleare e di successiva attuazione. Come poter realizzare questa funzione di raccordo?

³⁵ Cfr. F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi*, n. 15, 2019, pp. 2 ss.; G. FALCON, *Le Regioni a statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, in *Le Regioni*, n. 3, 2016, pp. 449 ss.

³⁶ Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 4 del *Cons. in diritto*.

³⁷ Cfr. P. POPELIER, *Constitutional asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*, Palgrave Macmillan, Switzerland, 2019, pp. 18 ss.; P. POPELIER, *Dynamic Federalism. A New Theory for Cohesion and Regional Autonomy*, Routledge, London, 2021; M. SAHADŽIĆ, *Constitutional Asymmetry and Equality in Multinational Systems with Federal Arrangements*, E. M. Belser, T. Bächler, S. Egli, L. Zünd (eds.), *The Principle of Equality in Diverse States. Reconciling Autonomy with Equal Rights and Opportunities*, Brill, Leiden, 2021, pp. 36 ss.



È proprio il sistema delle autonomie, complessivamente inteso, a poter assicurare un simile apparato organizzativo, che è funzionale ad adattare le risposte politico-normative in relazione allo specifico contesto territoriale, riuscendo così a creare un concreto dialogo e una condivisione di intenti con gli interessati e così il rispetto da parte loro delle regole stesse³⁸. In questa prospettiva, il sistema delle autonomie (ordinarie, speciali e differenziande insieme) può costituire, pur con le dovute cautele, quella necessaria cerniera tra società e istituzioni, un ruolo collante proprio nel perseguimento di un fine unitario; quello di garantire l'uguaglianza sostanziale, e non solo formale, nella differenza, anzi nelle differenze.

³⁸ G. AMATO, *Regioni e istituzioni*, in *Le Regioni*, n. 2, 2024, pp. 262 ss.

Cfr. altresì, G. AMATO, F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *Regioni sì, ma non così. Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, Astrid, 2025.