

LICIA CALIFANO - SIMONE CALZOLAIO

LE MATERIE DI POTESTÀ LEGISLATIVA
CONCORRENTE REGIONALE



Lefebvre Giuffrè

Isbn 9788828868798

Estratto dal volume:

**TRATTATO SULL'ORDINAMENTO
DELLA REGIONE AUTONOMA
TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL**

a cura di
AIDA GIULIA ARABIA, MARCELLO CECCHETTI,
SIMONE PAJNO, GIULIO M. SALERNO

Tomo III

PARTE SPECIALE

2025

CAPITOLO 2
**LE MATERIE DI POTESTÀ LEGISLATIVA
CONCORRENTE REGIONALE**

di *Licia Califano* e *Simone Calzolaio* (*)

SOMMARIO: 1. L'art. 5 dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol e le competenze concorrenti della Regione: osservazioni introduttive. — 2. La competenza concorrente regionale fra legislazione statale e provinciale. Il quadro evolutivo statutario. — 3. Sviluppo della legislazione regionale concorrente e assetto delle funzioni amministrative. — 3.1. Ordinamento delle IPAB. — 3.2. Ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle casse di risparmio e delle casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale. — 4. Principali orientamenti (e mutamenti) della giurisprudenza costituzionale nella qualificazione delle materie concorrenti. — 4.1. Ordinamento delle IPAB. — 4.2. Ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle casse di risparmio e delle casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale. — 4.3. Osservazioni di sintesi. — 5. La riforma del Titolo V della Costituzione e gli effetti della “clausola di maggior favore” sulle competenze concorrenti della Regione. — 6. Confronto astratto e valutazione fattuale dell'assetto competenziale negli orientamenti giurisprudenziali. — 7. Le nuove competenze concorrenti della Regione rilette alla luce della “clausola di maggior favore”. — 8. Il mosaico delle competenze concorrenti nel contesto di un equilibrio statutario in costante divenire. — Bibliografia.

1. *L'art. 5 dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol e le competenze concorrenti della Regione: osservazioni introduttive.*

Le materie entro le quali la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol può emanare leggi concorrenti (o ripartite) sono elencate nell'art. 5 dello Statuto speciale di autonomia, che attribuisce alla Regione competenza su:

- ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza;
- ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle casse di risparmio e delle casse rurali nonché delle aziende di credito a carattere regionale.

(*) Il contributo è frutto di impostazione e riflessione comune dei due Autori. Licia Califano ha scritto i paragrafi 1, 5, 6 e 7; Simone Calzolaio i paragrafi 2, 3 e 4 (con i relativi sottoparagrafi). Il paragrafo 8 è stato elaborato congiuntamente.

Va peraltro ricordato che fino alla l. cost. n. 2 del 1993 rientrava nella competenza concorrente regionale anche l'ordinamento degli enti locali (art. 5, n. 1 *abrogato*), materia ora passata alla competenza esclusiva della Regione (art. 4, n. 3).

Analogamente al criterio di riparto delle competenze fra Stato e Regioni ordinarie, in vigore fino alla riforma costituzionale del 2001, la logica seguita è quella di un elenco tassativo di materie, valendo la regola in base alla quale le materie non richiamate nello Statuto rientravano automaticamente nella competenza dello Stato ⁽¹⁾.

In termini generali possiamo affermare una sostanziale corrispondenza dell'ampiezza della competenza legislativa concorrente prevista negli Statuti speciali rispetto alle Regioni ordinarie. In questo senso, cioè, il limite statutariamente previsto dei « principi stabiliti dalle leggi dello Stato » va correttamente inteso in analogia ai « principi fondamentali » che vincolano le Regioni ordinarie. Una premessa che, con tutta evidenza, ripropone le stesse questioni interpretative che dottrina e giurisprudenza hanno evidenziato fin dall'inizio dell'esperienza regionale nel nostro Paese.

Un difficile equilibrio fra centro e periferia, caratterizzato da un'intrinseca fluidità e dinamicità dei contorni che, però, nella specialità del Trentino-Alto Adige/Südtirol aggiunge la complessità di un'articolazione interna che, al ruolo prevalentemente ordinatorio che lo Statuto del 1972 affida alla Regione, deve coniugarsi l'ambito entro cui devono esercitarsi le ampie competenze legislative e amministrative affidate alle due Province di Trento e di Bolzano.

Dunque, anche nelle materie regionali concorrenti elencate nell'art. 5 dello Statuto, la Regione è chiamata a svolgere un compito ordinatorio ⁽²⁾, finalizzato a disegnare la cornice (all'interno dei principi fissati dalla legislazione statale) al cui interno si muoveranno le due Province autonome.

Un intervento legislativo regionale chiamato a delineare struttura e organizzazione di un ambito materiale la cui corretta definizione richiederà una lettura che all'elenco statutario accompagni l'analisi delle disposizioni di attuazione. L'importanza di tale fonte nella definizione delle competenze anche legislative (analogamente a quanto avvenuto nell'esperienza delle Regioni ordinarie) risulta vuoti dal loro contenuto *praeter legem* capace cioè di integrare le

(1) Cfr. per un inquadramento C. PAGLIARIN, *L'autonomia legislativa*, in C. PAGLIARIN, C. PERATHONER, *L'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, 2025, 175 ss.

(2) ... lo ricorda E. HAPPACHER, *La competenza legislativa regionale*, in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Torino, 2024, 199.

norme statutarie, sia pur con il « limite della corrispondenza delle norme alla finalità di attuazione dello Statuto » (Corte cost., sent. n. 132 del 2009), vuoi da una giurisprudenza costituzionale che in molte decisioni ha fondato il riconoscimento delle competenze statutarie proprio sul dettato esplicito delle norme di attuazione.

2. *La competenza concorrente regionale fra legislazione statale e provinciale. Il quadro evolutivo statutario.*

L'analisi dell'art. 5 dello Statuto e la sua evoluzione offrono diversi profili di spiccato interesse, sia per comprendere l'evoluzione storica dell'istituzione regionale, sia per analizzare l'evoluzione dell'assetto delle competenze legislative regionali e provinciali, sia per osservare da vicino i nessi fra questi due profili.

Procediamo, tuttavia, per gradi.

In primo luogo, va osservato che lo Statuto introduce una competenza regionale concorrente del tutto peculiare.

In effetti, quando ci si riferisce alla competenza regionale c.d. concorrente si discute dell'ipotesi in cui spetta al legislatore statale la disciplina di principio della materia e poi al legislatore regionale la c.d. disciplina di dettaglio o di sviluppo (3).

Lo Statuto, invece, delinea una fattispecie diversa e peculiare, e comunque complessa: ai sensi degli artt. 4, 5, 6 e poi 8 e 9, dello Statuto, la potestà legislativa concorrente di cui all'art. 5 dello Statuto, concorre a sua volta con la legislazione provinciale concorrente: entrambe sono potestà legislative concorrenti (regionale e provinciali), sottoposte al rispetto dei "principi stabiliti dalle leggi dello Stato" (oltre che dei limiti di cui all'art. 4 dello Statuto). Tuttavia, le competenze concorrenti regionale e provinciali sono fra loro distinte secondo un criterio ed un principio di competenza (statutariamente previsto, attraverso il riparto materiale) delineato proprio dallo Statuto negli artt. 5 (competenza concorrente regionale) e 9 (competenza concorrente provinciale).

In questo caso, pertanto, la potestà legislativa concorrente statutariamente prevista è sia regionale sia provinciale, e si sviluppa sul fronte dei rapporti con la legge statale (di principio), materia per materia.

(3) Cfr. per l'inquadramento della potestà legislativa concorrente L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1992, 5^a ed., 65 ss.; per l'inquadramento concettuale v. V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 262 ss.; per l'evoluzione della potestà legislativa concorrente dal 1948 agli anni più recenti, volendo, S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, Torino, 2012, 213 ss. con la giurisprudenza e la dottrina ivi citate.

Sulla carta, pertanto, i principi statali dovrebbero concorrere nelle materie regionali (art. 5 dello Statuto) con le competenze regionali e nelle materie provinciali (art. 9 dello Statuto) con le competenze provinciali.

Sarebbe miope non osservare — in secondo luogo — che, sul piano dell'ordinamento regionale determinato dallo Statuto, le due potestà concorrenti (regionale e provinciali) si pongono in evidente concorrenza istituzionale fra loro, nel senso che l'esercizio di ciascuna di esse occupa uno spazio normativo che non sempre l'assetto del riparto delle materie legislative (artt. 5 e 9 Statuto) riesce a governare. Gli artt. 5 e 9 — come sempre le disposizioni che ripartiscono le materie legislative — tentano di delineare una separazione netta fra legislatore regionale e provinciale; in realtà, le ipotesi di sovrapposizione o di assestamento del regime delle competenze legislative in modo difforme da quanto prescritto statutariamente sono inevitabili. Quindi, alla astratta separazione statutaria delle materie legislative, consegue di norma l'effettiva concorrenza fra legislatori nell'esercizio delle competenze e nell'occupazione di spazio normativo (4).

Ciò avviene in particolare nel contesto dato, ove cioè le due Province autonome sono la risultante di un assetto derivante dall'esigenza di tutela di una cospicua e avanzata minoranza linguistica di lingua tedesca (situata per lo più in Provincia di Bolzano): è prevedibile che l'esistenza di una concorrenza fra potestà legislativa regionale e potestà legislativa provinciale si risolva proprio in favore di quest'ultima, poiché è la Provincia ad avere assunto una legittimazione istituzionale e popolare prevalente. In altri termini, non è una sorpresa che la competenza legislativa sia stata progressivamente riconosciuta e poi prevalentemente esercitata dalle vitali Province invece che dalla anemica Regione (5).

Così configurata la “nostra” potestà legislativa concorrente è opportuno delineare i passaggi fondamentali che hanno caratterizzato l'evoluzione dell'art. 5 nel contesto della evoluzione dell'assetto giuridico-istituzionale della Regione speciale e della travagliata storia della Regione

Nell'originario Statuto, frutto dell'accordo De Gasperi-Gruber (6), la

(4) Per la teoria della competizione istituzionale fra legislatori quale fattore di interpretazione delle materie legislative e di determinazione del perimetro delle competenze legislative, sia consentito rinviare a S. CALZOLAIO, *Il cammino*, cit., e alla dottrina ivi citata.

(5) Volendo, questa è la tesi del rapporto fra materie, potestà legislative e competenze faticosamente sviluppata in S. CALZOLAIO, *op. ult. cit.*, 300 ss.

(6) Cfr. <https://www.regione.taa.it/Documenti/Documenti-tecnici-di-supporto/Accordo-De-gasperi-Gruber#>, da cui scaturì il d.lgs. C.p.S. n. 1430 del 1947 (Esecuzione del Trattato di pace tra l'Italia e le potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947).

Regione era dotata di consistenti competenze legislative, di cui una buona parte di carattere concorrente (7).

Tabella 1 - Art. 5 dello Statuto del 1948

L. cost. n. 5 del 1948	
Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige	
Art. 5	
La Regione, nei limiti del precedente art. e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, emana norme legislative sulle seguenti materie:	
1	ordinamento dei Comuni e delle province;
2	istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza;
3	incremento della produzione industriale e delle attività commerciali;
4	ordinamento degli enti di credito fondiario, di credito agrario, casse di risparmio e casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale;
5	utilizzazione delle acque pubbliche;
6	assunzione diretta di servizi di interesse generale e loro gestione a mezzo di aziende speciali;
7	opere idrauliche della quarta e quinta categoria;
8	opere di bonifica.

A questa disposizione faceva da contraltare l'art. 12 dello Statuto del 1948, che prevedeva le materie di competenza concorrente provinciale, che erano solo 3: « Le provincie emanano norme legislative sulle seguenti materie nei limiti indicati nell'art. 5: 1) polizia locale urbana e rurale; 2) scuole materne, istruzione elementare, media, classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica; 3) assistenza scolastica ».

Il disegno statutario di fondo era dunque abbastanza chiaro sul punto: una Regione forte, dotata di importanti e significative competenze legislative concorrenti, accanto ad una riconosciuta autonomia legislativa provinciale anch'essa significativa, ma limitata agli aspetti più cogenti (la libertà e l'assistenza scolastica: le scuole; la "auto-regolazione" dell'ordine pubblico locale) riferibili alle concrete esigenze di tutela della minoranza linguistica tedesca.

Come osserva in modo sintetico ma estremamente efficace il Paladin, quell'ordine delineato dallo Statuto del 1948 non è stato mai attuato, non ha mai trovato effettiva concretizzazione: « il difettoso o tardivo o mancato passaggio di

(7) L'imponente ruolo unificatore riconosciuto con il primo Statuto speciale, anche sul piano legislativo, alla Regione Trentino Alto Adige/Südtirol a dispetto dell'esigenza di riconoscere autonomia alle Province autonome viene tuttora ritenuto una violazione degli accordi di Parigi e un aspetto problematico del contenuto della attuazione degli accordi De Gasperi/Gruber: cfr. C. PERATHONER, *Il fondamento di diritto internazionale pubblico della speciale autonomia dell'Alto Adige/Südtirol*, in C. PAGLIARIN, C. PERATHONER, *L'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit. spec., 74 ss.

alcuni compiti fondamentali dallo Stato alle Province di Trento e Bolzano finisce per costituire una fra le cause principali del drammatico riaprirsi della questione altoatesina » (8).

Al contrario, nel volgere di pochi anni dall'accordo De Gasperi-Gruber, anche a causa del modello statutario avvertito come profondamente inadeguato dalla minoranza di lingua tedesca, e comunque rimasto in sostanza una *law in the book*, si avvertì da tutte le parti l'esigenza di rivedere l'impianto complessivo dell'autonomia regionale e provinciale: tutto ciò si concretizzò nella istituzione della Commissione dei 19 (9) nel 1961 (10) e poi nella definizione del c.d. "Pacchetto" (11), da cui scaturì la l. cost. n. 1 del 1971, recante modificazioni e integrazioni dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Per quanto qui interessa, il primo visibile effetto degli accordi politici fra Stato italiano, rappresentanza trentina e minoranza tedesca (e ladina), fu proprio l'assottigliamento del novero delle materie di competenza concorrente regionale di cui all'art. 5 che passarono da 8 a 3, nella revisione statutaria del 1971.

(8) L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1992, 5^a ed., 18.

(9) Costituita da sette rappresentanti del gruppo di lingua tedesca, uno del gruppo ladino, cinque trentini, sei in rappresentanza delle forze politiche nazionali, ad esclusione del PCI e del MSI.

(10) Su questo tema appare illuminante — specialmente per chi non ha potuto osservare in diretta la cronaca di queste vicende, in realtà per lo più poco conosciute dalle generazioni successive — il contributo recente di uno studioso e politico trentino come G. POSTAL, *La Commissione dei 19: un passo decisivo verso l'autonomia della convivenza*, in *Studi trentini. Storia*, 2015, 215-243. Tale contributo riesce a integrare tre aspetti, che sono decisivi per la revisione dello Statuto del 1971: 1) lo sviluppo delle tre fasi dei lavori della Commissione dei 19, del susseguente c.d. "Pacchetto" e quindi della modifica statutaria; 2) il coevo fenomeno del terrorismo sudtirolese e dell'appoggio austriaco alle rivendicazioni sudtirolesi, volte a rimettere in discussione il confine del Brennero; 3) il livello internazionale, in sede ONU, della vicenda altoatesina e delle relazioni tese fra Austria e Italia nel corso del secondo dopoguerra e fino agli anni Novanta. In questa sede ci si occuperà solo di quanto strettamente rileva ai fini del commento dell'art. 5: ma si tratta di vicende storiche di capitale rilievo per comprendere il contenuto dello Statuto.

(11) Cfr. <https://www.Consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Documents/pacchetto.pdf> e anche M. MARCANTONI, G. POSTAL, *Il Pacchetto: dalla Commissione dei 19 alla seconda autonomia del Trentino-Alto Adige*, Fondazione Museo storico del Trentino, 2012, 1-551.

Tabella 2 - Art. 5 dello Statuto del 1948 a confronto con lo Statuto del 1971

L. cost. n. 5 del 1948, Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige		L. cost. n. 1 del 1971, Modificazioni e integrazioni dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.
Art. 5 La Regione, nei limiti del precedente art. e emana norme legislative sulle seguenti materie:		dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato,
1	ordinamento dei Comuni e delle Province;	ordinamento dei Comuni;
2	istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza;	ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza;
3	incremento della produzione industriale e delle attività commerciali;	[soppressa] - ora art. 9, n. 8)
4	ordinamento degli enti di credito fondiario, di credito agrario, casse di risparmio e casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale;	ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle casse di risparmio e delle casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale
5	utilizzazione delle acque pubbliche;	[soppressa] - ora art. 9, n. 9)
6	assunzione diretta di servizi di interesse generale e loro gestione a mezzo di aziende speciali;	[soppressa] - ora art. 8, n. 19)
7	opere idrauliche della quarta e quinta categoria;	[soppressa] - ora art. 8, n. 24)
8	opere di bonifica.	[soppressa] - ora art. 8, n. 21)

Oltre alla soppressione di ben 5 delle 8 competenze legislative concorrenti previste precedentemente, si può agevolmente osservare il rimaneggiamento *in diminuzione* di due delle tre materie residue: l'ordinamento dei Comuni e delle Province resta solo « ordinamento dei Comuni » e per quanto concerne la precedente competenza piena in materia di IPAB, ora resta alla Regione la sola disciplina dell'ordinamento delle IPAB.

Ma non meno interessante è l'operazione di ricollocazione delle competenze legislative in questione, che possiamo ben delineare attraverso lo Statuto del 1972 (d.P.R. n. 670 del 1972, recante approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

In primo luogo, tutte le materie sottratte alla competenza regionale concorrente sono riallocate espressamente alla competenza provinciale esclusiva (le materie delle acque, delle opere idrauliche e della bonifica) o concorrente (incremento della produzione industriale e assunzione e gestione diretta di servizi di interesse generale attraverso aziende speciali).

In secondo luogo, le materie di competenza provinciale esclusiva e concorrente passano, rispettivamente, da 14 e 3 (1948) a 29 e 11 (1971); mentre le competenze regionali esclusive e concorrenti passano, rispettivamente, da 17 e 8 (1948) a 10 e 3 (1971).

È affascinante scorgere il focus dell'accordo politico raggiunto in sede di Commissione dei 19 attraverso l'evoluzione dell'assetto statutario delle competenze legislative regionali e provinciali.

Appare infatti evidente che la minoranza tedesca spingesse per la soppressione dell'Ente regionale, che avrebbe significato — in concreto — fare dell'Alto-Adige il Sud Tirolo: non più una parte minoritaria di una Regione italiana con capoluogo Trento, ma una enclave tutta tedesca (incomprendibilmente) collocata all'interno del territorio italiano. Questa posizione avrebbe favorito le rivendicazioni austriache anche in sede internazionale (12) ed era evidentemente inaccettabile per italiani e trentini in quanto dissonante con l'assetto territoriale scaturito all'esito della Seconda guerra mondiale.

D'altra parte, l'assimilazione della minoranza tedesca in un ente regionale unitario a maggioranza trentino-italiana non rappresentava una soluzione solida, duratura, sostenibile — e di ciò vi era piena coscienza nella Commissione dei 19 —, tant'è che di fatto l'ente regionale stentava a muovere perfino i primi passi ed era ostacolato e minacciato addirittura da ricorrenti attentati e dal terrorismo di matrice indipendentista della minoranza di lingua tedesca.

Per quanto qui interessa, l'evoluzione del quadro delle competenze legislative rappresenta un pezzo rilevante dell'accordo politico su cui poi si è costruito il mosaico statutario del 1971-72: la Regione mantiene poche competenze legislative esclusive e pochissime competenze legislative concorrenti, tutte — nella sostanza — di carattere ordinamentale. Tutte le competenze legislative che preludono alla regolazione di attività di amministrazione diretta, che si rivolgono ad attività economiche, alla programmazione e attuazione di politiche pubbliche — per dirla col Paladin, « tutto ciò che riguarda lo sviluppo delle popolazioni locali » (13) — spettano invece alle Province autonome, e cioè garantiscono ampia autonomia alla minoranza di lingua tedesca, prevalente nella Provincia autonoma di Bolzano. A ciò si aggiunga che l'art. 16 dello Statuto prevede il principio del parallelismo fra competenze legislative e funzioni amministrative.

Sul piano dell'assetto delle competenze legislative, pertanto, la Regione sopravvive, ma è anemica: un Ente distante dalla regolazione delle attività che connotano la vita dei cittadini della Regione; la Provincia autonoma diviene un piccolo ente regionale, seppure restando inquadrato in un contesto regionale (e statale).

(12) ... su cui, sinteticamente ma puntualmente, G. POSTAL, *La Commissione dei 19: un passo decisivo verso l'autonomia della convivenza*, in *Studi trentini. Storia*, 2015, 215-243.

(13) L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1992, 5ª ed., 24.

La legge statale e regionale ed il ruolo del Giudice delle leggi rappresentano garanzie adeguate dell'unità dell'ordinamento, in un contesto in cui la Provincia autonoma di Bolzano (e di Trento) vede garantito il massimo di autonomia legislativa (e di connesso potere amministrativo) riconoscibile ad un ente intermedio e non sovrano, come sono le Regioni (e le Province autonome) in Italia (14).

In questo contesto si colloca l'ulteriore assottigliamento delle competenze concorrenti regionali a favore, questa volta, delle competenze esclusive della Regione: con l'art. 6 della l. cost. n. 2 del 1993 viene soppressa la competenza concorrente regionale in tema di « ordinamento dei Comuni » e assegnata alla competenza esclusiva regionale la materia « ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni ». È un male per la nostra competenza concorrente — che si può ben discutere se abbia ancora un senso, nel contesto statutario — ma forse è un bene per un assetto ordinato delle competenze legislative e per una maggior vivacità dell'ente regionale che, in tale ambito, diviene la sede di possibile cooperazione della composita popolazione regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol nel disciplinare una materia tradizionalmente così importante in tali luoghi, quale quello dell'ordinamento degli enti locali (15).

3. *Sviluppo della legislazione regionale concorrente e assetto delle funzioni amministrative.*

Nelle due materie di competenza regionale concorrente è opportuno delineare sinteticamente l'assetto e l'ambito di operatività effettivamente riconosciuto alla legislazione regionale.

3.1. *Ordinamento delle IPAB.*

È molto interessante l'evoluzione della disciplina regionale in materia di Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza.

(14) Cfr. G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario ed il federale, caratterizzato dalla autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, I, 1933, 93 ss. Cfr. anche, nello specifico, S. BARONCELLI (a cura di), *Profili costituzionale del Trentino Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali*, Torino, 2015, spec. 7 ss.

(15) Cfr. per un inquadramento A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, 1-398. V. più di recente, G. POSTAL, *La competenza legislativa regionale in materia di governo locale*, in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, cit., 477 ss.

Abbiamo già osservato che la materia affidata alla competenza legislativa concorrente regionale ha mutato oggetto e denominazione (passando da « istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza » dello Statuto del 1948 al più limitato « ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza » dello Statuto del 1971).

Con il d.P.R. n. 469 del 1975 sono state adottate le norme di attuazione dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di assistenza e beneficenza pubblica. L'art. 2 del decreto stabilisce che « la Regione Trentino-Alto Adige è competente a disciplinare con proprie leggi il modello di organizzazione e di funzionamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nonché ad approvarne gli statuti e relative modificazioni », mentre « rimangono riservate alle Province le potestà amministrative in ordine all'istituzione degli enti pubblici di assistenza e beneficenza e alle altre funzioni concernenti gli stessi enti quali previsti dalla legge regionale ».

Si tratta di disposizioni rilevanti ai fini della effettiva delimitazione della materia in oggetto: le norme di attuazione ritagliano alla Regione la potestà legislativa di carattere "ordinamentale", qualificandola come « modello di organizzazione e di funzionamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza » e includendovi la disciplina legislativa concernente la istituzione delle IPAB.

Tuttavia, è rilevante osservare che alla fine degli anni Novanta (stante una importante sentenza della Corte costituzionale e la successiva legge n. 328 del 2000 a sua volta seguita dal d.lgs. n. 207 del 2001 (16)), le "vecchie" IPAB possono essere trasformate da soggetti pubblici a soggetti di diritto privato. Si avvia pertanto un vasto processo di riforme legislative, statali (prima) e regionali (poi), che si incrociano con l'avvento della riforma del Titolo V della Costituzione. In qualche modo, si tratta di un processo che nell'ambito delle ex-IPAB appare qualificabile come introduzione di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, poiché ad un assetto pubblicistico (imposto dalla Stato unitario ottocentesco e) consolidato a partire addirittura dalla

(16) Si tratta di Corte cost., sent. n. 396 del 1988, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l. n. 6972 del 1890, la c.d. Legge Crispi (Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza), nella parte in cui non prevede che le IPAB regionali e infraregionali possano continuare a sussistere assumendo la personalità giuridica di diritto privato, qualora abbiano tuttora i requisiti di un'istituzione privata; sul tema v. *ex multis*, G.M. NAPOLITANO, *Il riordino delle istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza: lo stato dell'arte in alcune regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2, 2015.

fine dell'Ottocento (IPAB) si sostituisce un nuovo assetto, di peculiare e caratteristico stampo privatistico (17).

In questo ambito, la Regione adotta una legge regionale di particolare importanza, analitica e puntuale, in cui — esercitando la propria competenza legislativa *ex art. 5, n. 2, dello Statuto* — determina il nuovo ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza — aziende pubbliche di servizi alla persona (l.r. n. 7 del 2005), ove per l'appunto le vecchie IPAB assumono la denominazione di aziende pubbliche di servizi alla persona e viene specificamente disciplinato il processo di riordino delle IPAB medesime. In tale contesto trova posto anche la previsione, e poi l'esercizio, della potestà regolamentare regionale (18). Si tratta pertanto di un ambito di competenza legislativa più volte esercitato — a partire dal 2005 — dal legislatore regionale e in cui vi è stato esercizio di potestà regolamentare (*ex art. 54, l.r. n. 7 del 2005*) e di diverse deliberazioni di Giunta Regionale, attinenti in modo particolare il riordino, il sistema contabile e l'ordinamento del personale delle APSP.

Va ricordato che la competenza legislativa in materia di « assistenza e beneficenza pubblica » spetta alle Province autonome, sulla base dell'art. 8, n. 25, dello Statuto, e che pertanto, sulla base del principio del parallelismo delle funzioni amministrative rispetto alle attribuzioni di competenze legislative tuttora sancito dall'art. 16 dello Statuto (al cui commento si rinvia), la Regione conserva le sue funzioni amministrative per gli aspetti ordinamentali delle IPAB, mentre le Province esercitano le loro funzioni amministrative per i profili funzionali della materia dell'assistenza e della beneficenza pubblica.

Si può osservare che la Regione ha pienamente esercitato le sue competenze in materia, in armonia con quelle provinciali incidenti su altri aspetti della materia.

(17) In generale dopo la riforma del Titolo V, cfr. A. SIMONCINI, E. LONGO, *Servizi sociali*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo la riforma costituzionale*, Parte speciale, I, Milano, 2006, 208 ss.

(18) Cfr. la Raccolta dei testi coordinati delle leggi e dei regolamenti regionali in materia di ordinamento delle aziende pubbliche di servizi alla persona (APSP), curata dall'Ufficio della ripartizione II (Enti locali, previdenza e competenze ordinamentali, sez. previdenza sociale e ordinamento delle ASPs), aggiornato all'agosto 2023, reperibile in https://www.regione.taa.it/content/download/37309/2942558/file/RACCOLTA_LEGGI_E_REGOLAMENTI_APSP_-_VERSIONE_DEFINITIVA_-_AGOSTO_2023.pdf.

3.2. *Ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle casse di risparmio e delle casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale.*

Non meno rilevante appare l'evoluzione legislativa dell'altro ambito materiale di competenza concorrente regionale, ovvero dell'ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle casse di risparmio e delle casse rurali nonché delle aziende di credito a carattere regionale.

Con il d.P.R. n. 234 del 1977 sono state adottate le norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale. Queste disposizioni sono state successivamente modificate, in modo radicale, dal d.lgs. n. 319 del 2000.

Anche in questo caso le norme di attuazione ritagliano e definiscono l'ambito della potestà legislativa regionale, identificando — cfr., rispettivamente, artt. 2 e 3 — la nozione di banca a carattere regionale ⁽¹⁹⁾ e quali sono le funzioni che rientrano nella competenza regionale (con ciò definendo l'oggetto della potestà legislativa concorrente in parola).

Il legislatore regionale è intervenuto significativamente in materia (20) e più di recente con la l.r. n. 1 del 2000 (21) (radicalmente riformata con l.r. n. 5 del 2021), recante norme in materia di ordinamento delle banche a carattere regionale, che determina i profili di professionalità per i soggetti che operano o controllano l'operato (amministratori, direttori generali, sindaci ecc.) di queste imprese che raccolgono il credito. Tanto la legge in parola, quanto — più in generale — la l.r. n. 3 del 2003 delegano le funzioni amministrative in materia alle Province autonome, anche sulla scia delle specifiche funzioni attribuite direttamente dall'art. 11 dello Statuto alle Province autonome (22) (al cui commento si rinvia).

(19) Si veda, in particolare, il caso delle Casse Raiffeisen che « possono essere qualificate come banche di credito cooperativo a carattere regionale », il cui « ordinamento rientra (...) nella competenza legislativa secondaria della Regione (...) ai sensi dell'art. 5 Statuto speciale »: così A. MASONE, M. OBRIST, *L'ordinamento delle Casse Raiffeisen nella Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol*, in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, cit., 372.

(20) Cfr. l.r. n. 1 del 1987.

(21) Su cui v. l'importante — nei rapporti fra Stato e Regione, e per l'espresso riconoscimento della competenza regionale nella determinazione dei requisiti di professionalità dei componenti il collegio sindacale di istituti di credito regionali — Corte cost., ord. n. 504 del 2002.

(22) Secondo l'art. 11 dello Statuto, « La Provincia può autorizzare l'apertura e il trasferimento di sportelli bancari di aziende di credito a carattere locale, provinciale e regionale, sentito il parere del Ministero del tesoro. // L'autorizzazione all'apertura e al trasferimento nella provincia di sportelli bancari delle altre aziende di credito è data dal Ministero del tesoro sentito

Può pertanto osservarsi che il legislatore regionale ha specificamente legiferato in entrambi gli ambiti materiali di sua specifica competenza concorrente e, di norma, in particolare per quanto attiene queste leggi di carattere ordinamentale, il Governo non ha inteso impugnare in via principale questi atti normativi primari di carattere ordinamentale (23).

4. *Principali orientamenti (e mutamenti) della giurisprudenza costituzionale nella qualificazione delle materie concorrenti.*

È ora opportuno volgere lo sguardo sui principali orientamenti resi dal giudice costituzionale nella qualificazione delle materie concorrenti attualmente residue nel testo dell'art. 5 dello Statuto.

Si tratteranno principalmente decisioni precedenti alla riforma costituzionale del Titolo V, rinviando ai paragrafi successivi l'analisi della giurisprudenza più recente, salve alcune decisioni rilevanti per la qualificazione della materia di cui all'art. 5, n. 3.

4.1. *Ordinamento delle IPAB.*

In materia di IPAB, una decisione di qualche rilievo è la sent. n. 51 del 1965 con la quale la Corte costituzionale ha risolto un conflitto di attribuzioni intersoggettivo ed ha ritenuto non rientrare nella materia concorrente regionale delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (allora non espressamente confinata ai profili ordinamentali) la competenza del Medico provinciale di Bolzano a classificare nella prima categoria l'Ospedale civile di questa città (ai sensi dell'art. 6, r.d. n. 1631 del 1938), la quale peraltro non era neanche indicata nelle norma di attuazione di cui all'allora vigente d.P.R. n. 97 del 1959.

4.2. *Ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle casse di risparmio e delle casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale.*

Ben più articolata la giurisprudenza in materia di enti di credito regionali.

il parere della Provincia interessata. // La Provincia nomina il Presidente e il vicepresidente della cassa di risparmio, sentito il parere del Ministero del tesoro ».

(23) Significativa in tal senso l'ordinanza 507 del 2002, con cui in sostanza il Governo riconosce l'ambito di competenza ordinamentale, statutariamente previsto proprio dal "nostro" art. 5, n. 3, in favore della Regione.

Sin dalla sent. n. 16 del 1956, la Corte provvede immediatamente a perimetrare l'ambito regionale di competenza che, altrimenti, si prestava ad una indefinita estensione: la disciplina e la competenza ad adottare i provvedimenti concernenti l'amministrazione straordinaria e la liquidazione coattiva, anche se riferibili a enti di credito a carattere regionale o assimilabili sono e restano di competenza esclusiva dello Stato, poiché afferenti ad interessi nazionali come la difesa del risparmio e il controllo della funzione creditizia.

Successivamente, nella sent. n. 135 del 1984, la Corte costituzionale ritiene con molta nettezza che della materia dell'ordinamento delle aziende regionali di credito non può non far parte la competenza alla « approvazione dei loro statuti e delle relative modificazioni (...) senza di che le attribuzioni in esame verrebbero svuotate ».

Una decisione importante ai fini della precisazione dell'alveo delle competenze regionali e provinciali in materia di enti di credito regionale è senz'altro costituita dal conflitto di attribuzione fra enti risolto con la sent. n. 525 del 1990.

In effetti, l'art. 5, n. 3, prevede — come più volte ricordato — la materia « ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle Casse di risparmio e delle Casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale ». Correlativamente, l'art. 11, co. 3, dello Statuto, afferma che « La Provincia nomina il Presidente e il vice Presidente della cassa di risparmio, sentito il parere del Ministero del tesoro ».

Stanti queste disposizioni, la Provincia autonoma di Trento ha il potere di nominare il Presidente e il vice Presidente di qualunque cassa di risparmio (artt. 5, n. 2, e 11 dello Statuto) o solo delle casse di risparmio *a carattere regionale*, così come definite dalle norme di attuazione (24)?

La Corte costituzionale risolve il quesito ricorrendo ad una lettura sistematica dell'art. 11 dello Statuto, accompagnata da una interpretazione letterale delle norme di attuazione (d.P.R. n. 234 del 1977): « l'art. 1, primo comma, di

(24) L'art. 2, d.P.R. n. 234 del 1977, definiva come aziende di credito a carattere regionale soltanto quelle « che abbiano la sede legale e sportelli esclusivamente nel territorio regionale », laddove la Cassa di risparmio di Trento e Rovereto aveva almeno uno sportello fuori del territorio della regionale e pertanto non poteva essere qualificata come azienda di credito regionale, ma senz'altro era una cassa di risparmio. Solo per soddisfare una legittima potenziale curiosità del lettore, si segnala che successivamente col d.lgs. n. 319 del 2000, tali norme di attuazione sono state modificate ed ora dispongono proprio che « 1. Sono banche a carattere regionale le banche aventi sede legale nel territorio della Regione che: a) hanno un solo sportello sito in Province limitrofe, oppure fino a due sportelli, sempre in Province limitrofe, qualora dispongano nella Regione di almeno tre sportelli; b) pur superando i limiti numerici di cui alla lett. a) hanno un numero di sportelli che, su conforme valutazione della Banca d'Italia, non facciano venir meno la caratteristica di banca a carattere regionale ». Nel caso di specie, pertanto, la Cassa di risparmio di Trento e Rovereto sarebbe plausibilmente stata classificata come azienda di credito a carattere regionale.

quest'ultimo decreto, nel trasferire alla Regione Trentino-Alto Adige le attribuzioni in materia di ordinamento degli enti e delle aziende di credito a carattere regionale, ritaglia all'interno di queste ultime le competenze nominate nell'art. 11 dello Statuto per confermarne la spettanza alle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ciò significa che, per tale norma di attuazione, il potere di nominare il Presidente e il vicePresidente delle Casse di risparmio (art. 11, terzo comma) deve ritenersi attribuito alle Province autonome limitatamente agli istituti di credito aventi carattere regionale ».

Tuttavia, un vero *vulnus* all'art. 11, co. 1-2, dello Statuto, viene prodotto dalle importanti riforme del settore bancario dei primi anni Novanta, sviluppate sulla scia dell'esigenza di attuazione di direttive europee volte a far progredire il mercato unico europeo attraverso una maggiore concorrenza (25). Le nuove disposizioni nazionali sottraevano alla Provincia autonoma il potere — riconosciuto espressamente dall'art. 11 e dalle norme di attuazione — di autorizzare l'apertura di sportelli bancari di aziende di credito a carattere locale, provinciale e regionale, sentito il parere del Ministero del tesoro (co. 1) e di prestare il proprio parere per l'autorizzazione da parte del Ministero del Tesoro all'apertura e al trasferimento nella Provincia di sportelli bancari delle altre aziende di credito (co. 2).

Il processo di riforma e di apertura alla concorrenza necessaria al mercato unico europeo non poteva che prevalere su queste disposizioni statutarie: « I poteri deliberativi e consultivi riconosciuti, in materia di apertura e trasferimento di sportelli bancari, alle Province autonome venivano a trovare, nel precedente ordinamento bancario, la loro giustificazione nella presenza di un mercato bancario "controllato" nonché nell'esigenza di regolare l'insediamento di nuove imprese bancarie anche in funzione dello sviluppo dell'economia e della società locale. Tali poteri non appaiono, peraltro, più rispondenti al quadro della nuova disciplina del credito conseguente al recepimento della direttiva CEE 89/649, che, in funzione della definizione del mercato interno europeo e della concorrenza tra le imprese bancarie comunitarie, ha introdotto la "libertà di stabilimento" per le succursali di tali imprese, salva la "vigilanza prudenziale" affidata all'autorità monetaria dello Stato membro di origine (v. artt. 6, 13 e 18 della direttiva 89/646). La "libertà di stabilimento" deve, infatti, ritenersi incompatibile con la previsione di autorizzazioni aggiuntive rispetto a

(25) Cfr. d.lgs. n. 385 del 1993 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), attuativo della direttiva 89/646/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso e l'esercizio delle attività degli enti creditizi. Sul contenuto del t.u. e sul rapporto fra attuazione del diritto europeo e esigenze nazionali di coordinamento e riforma normativa, v. il punto 4, del *Cons. in dir.*, della sentenza della Corte costituzionale n. 224 del 1994 in commento.

quella rilasciata dallo Stato membro all'ente creditizio per l'inizio della propria attività (v. art. 3 direttiva CEE 77/780) ovvero con la previsione di limiti connessi a finalità diverse da quelle inerenti alla "vigilanza prudenziale", spettante all'autorità competente dello Stato membro di origine ».

Restava da capire come e perché una direttiva europea ed una legge nazionale potessero scardinare il chiaro contenuto di una disposizione statutaria speciale, ma anche su questo aspetto la Corte costituzionale non è avara di motivazioni cogenti: « né la particolare forza propria delle norme poste nello Statuto speciale può essere tale da giustificare la sopravvivenza di competenze provinciali quali quelle in esame, una volta che le stesse vengano a contrastare con discipline adottate in sede comunitaria nonché con il *riassetto organico dell'intera materia* [nostro il corsivo] operato, in attuazione della normativa comunitaria, nell'ambito del diritto interno. In questi casi la competenza provinciale non può restare immutata, una volta che sia divenuto inoperante, in conseguenza della nuova disciplina attuativa introdotta dal legislatore statale, l'"originario presupposto" su cui la competenza stessa risultava fondata » (v. sentt. nn. 150 del 1993 e 13 del 1964).

L'assetto statutario della materia di cui all'art. 5, n. 3, e delle funzioni di cui all'art. 11 dello Statuto, viene pertanto profondamente inciso dall'avvento del principio della concorrenza e dell'esigenza di attuazione a livello unitario e uniforme nazionale del diritto europeo volto a garantire, fra l'altro, la libertà di stabilimento e il mercato unico europeo.

In realtà, il percorso di erosione di questa competenza così caratterizzante per l'ordinamento regionale non era concluso. Appare infatti particolarmente importante — seppure successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione — la sentenza della Corte costituzionale n. 438 del 2007 (26) risolutiva di un conflitto intersoggettivo in cui la Provincia di Bolzano contestava l'approvazione di modifiche da parte del MEF allo Statuto della Fondazione Cassa di risparmio di Bolzano, in quanto di competenza regionale e provinciale (artt. 5, n. 3, 11, 16, dello Statuto e relative norme di attuazione) (27).

(26) Su cui v., molto acutamente, S. DE GÖTZEN, *La Corte costituzionale, mutando orientamento, dichiara la competenza statale per funzioni amministrative inerenti alle fondazioni bancarie*, in *Le Regioni*, 2, 2008, 439 ss.

(27) È così magistrale la ricostruzione del quadro delle competenze statutarie e normativa in materia elaborato nella decisione n. 438 del 2007 della Corte costituzionale in parola, che vale la pena in questa sede riportarlo integralmente: « L'art. 5 del d.P.R. n. 670 del 1972 dispone che "La Regione, nei limiti del precedente art. e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, emana norme legislative nelle seguenti materie: [...] 3) ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle Casse di risparmio e delle Casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale". Il richiamato art. 4, a sua volta, prevede che "In armonia con la Costituzione

Con questa sentenza, la Corte costituzionale, sulla scia di una propria giurisprudenza pregressa in materia proprio di fondazioni bancarie (in particolare, sent. n. 300 del 2003), prende atto che « dall'inizio degli anni novanta il settore degli istituti di credito di diritto pubblico, ivi comprese le Casse di risparmio, è stato interessato ad un profondo processo di ristrutturazione », il quale culmina con « la legge 23 dicembre 1998, n. 461 (Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti [...] e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria), e col d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153, che hanno completato la separazione tra le fondazioni e le società bancarie conferitarie ».

Tale processo legislativo è qualificabile come « riforma economico-sociale della Repubblica, con la conseguenza che la Regione e la Provincia autonoma erano tenute ad adeguarvisi sia nell'esercizio della loro competenza legislativa sia nel parallelo svolgimento dell'attività amministrativa ».

In forza di tale processo di riforma « le fondazioni bancarie rientrano non più nell'ambito della materia del credito, "ma in quella dell'"ordinamento civile", comprendente la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato che l'art. 117, secondo comma, della Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ».

e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali — tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali — nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha la potestà di emanare norme legislative" in una serie di materie che vengono indicate. In base al primo comma dell'art. 11 dello Statuto, "La Provincia può autorizzare l'apertura e il trasferimento di sportelli bancari di aziende di credito a carattere locale provinciale e regionale, sentito il parere del Ministero del Tesoro" e, in base al successivo terzo comma, "La Provincia nomina il Presidente e il vice presidente della Cassa di risparmio, sentito il parere del Ministero del tesoro". L'art. 16 del citato Statuto di autonomia prevede, poi, al primo comma, che "Nelle materie e nei limiti entro cui la Regione o la Provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato sono esercitate rispettivamente dalla Regione e dalla Provincia". Il d.P.R. n. 234 del 1977 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale), dispone, inoltre, all'art. 3, che "Rientrano nella competenza regionale i provvedimenti riguardanti le banche di cui al precedente art. 2 ed aventi in particolare per oggetto: [...] d) l'approvazione delle modifiche statutarie". Infine, a completamento del quadro normativo fatto valere dalla Provincia a tutela delle sue prerogative, vi è da osservare che, in base all'art. 18 dello Statuto — il quale recita: "La Regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni e ad altri Enti locali o valendosi dei loro uffici" — la legge regionale 17 aprile 2003, n. 3 (Delega di funzioni amministrative alle Province autonome di Trento e di Bolzano), ha disposto che "A decorrere dal 1° febbraio 2004, sono delegate alla Provincia autonoma di Bolzano le funzioni amministrative della Regione Trentino-Alto Adige in materia di camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; di sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative; di enti di credito fondiario e di credito agrario, di casse di risparmio e di casse rurali, di aziende di credito a carattere regionale" ».

Ne consegue che si è verificata «l'attrazione della disciplina delle fondazioni nell'ambito dell'“ordinamento civile” a seguito di una riforma economico-sociale che, in base alle norme statutarie e di attuazione dello Statuto innanzi citate, costituisce un limite — in questo caso assoluto — all'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale».

Pertanto, non sussistendo più competenza legislativa regionale (e provinciale) in materia «ne deriva, per il ricordato principio del parallelismo, l'impossibilità da parte della Provincia di rivendicare, come necessitata conseguenza delle competenze riconosciute dalle norme statutarie, l'attribuzione delle correlate funzioni amministrative».

La materia di cui all'art. 5, n. 3, e le disposizioni statutarie ad essa inerenti, pertanto, restano fortemente incise dall'evoluzione dell'ordinamento italiano ed europeo delle aziende di credito, in cui sono senz'altro ricomprese le aziende di credito di carattere regionale.

4.3. *Osservazioni di sintesi.*

Osservando l'insieme delle decisioni passate in breve rassegna sono due le osservazioni sintetiche che si possono sviluppare in conclusione.

In primo luogo, appare interessante rilevare che — pur trattandosi di una potestà legislativa di carattere concorrente, in cui pertanto vi è l'esigenza specifica di rispetto dei principi statali regolatori della materia — in realtà molto raramente nella giurisprudenza costituzionale si pone un problema di violazione di disposizioni statali di principio. La maggior parte delle sentenze citate fa riferimento a interessi nazionali e riforme economico-sociali come limite alla legislazione concorrente regionale. Quindi, quella che a livello statutario è una competenza concorrente, a livello giurisprudenziale somiglia ad una competenza esclusiva regionale, almeno sotto il profilo dei limiti concretamente applicati dal giudice costituzionale.

In secondo luogo, colpisce la ricorrente mancata impugnazione da parte del Governo delle leggi regionali approvate nell'esercizio di questa competenza: forse è proprio il ruolo delle norme di attuazione, oltre alla attenzione del legislatore regionale, a consentire uno sviluppo armonico e non conflittuale di questa caratteristica legislazione regionale concorrente nei rapporti fra Stato e Regione.

5. *La riforma del Titolo V della Costituzione e gli effetti della “clausola di maggior favore” sulle competenze concorrenti della Regione.*

In proposito occorre partire dalla constatazione che la revisione del Titolo V della Costituzione non è stata formalmente recepita nel testo dello Statuto

regionale che, ad oggi, rimane ancora in attesa di un adeguamento. Questo, d'altra parte, non significa che nella sostanza profondi mutamenti non vi siano stati, pur non risultando da una semplice ricognizione testuale, perché i cataloghi statuari vanno riletti affiancando alle competenze che hanno fondamento nello Statuto quelle ricavabili dal testo costituzionale novellato considerate espressione di maggiore autonomia. Un contesto nel quale il compito non sempre facile di chiarire i dubbi interpretativi sulle modalità applicative e gli effetti prodotti dalla riforma sulle norme sostanziali e procedurali degli Statuti speciali è ricaduto quasi interamente sulla Corte costituzionale ⁽²⁸⁾.

Stabilito, come noto, che la riforma del regionalismo italiano mantiene inalterata la distinzione fra Regioni ordinarie e Regioni speciali (29), sul versante del riparto delle competenze l'unico riferimento espresso alle Regioni speciali è contenuto nell'art. 117, co. 5, Cost., là dove attribuisce a tutti gli Enti regionali, nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano, il diritto di partecipare, nelle materie di propria competenza, alla fase ascendente comunitaria e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge statale. (30)

È invece affidato alla previsione dell'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001 — l'unica norma transitoria della riforma del Titolo V — il compito di evitare che la modifica costituzionale possa tradursi in un arretramento per le Regioni speciali: « Sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite ».

Una formulazione della norma che, in astratto, attribuisce alle autonomie differenziate tutto ciò che di nuovo è contenuto nella riforma e, al contempo, affida alla revisione statutaria la possibilità di ampliare gli spazi di autonomia. Una prospettiva che nello stabilire che le Regioni speciali possono usufruire di forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, conferma in astratto il contenuto più ampio della specialità affidato alle future scelte statutarie.

La stessa Corte costituzionale, d'altra parte, se non ha mancato di sottolineare la natura di norma transitoria dell'art. 10, ne ha al contempo evidenziato

(28) Di recente sul tema cfr. C. PAGLIARIN, *Il quadro costituzionale*, in C. PAGLIARIN, C. PERATHONER, *L'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 162 ss.

(29) Anzi, l'art. 116 Cost. al secondo comma specifica espressamente che la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

(30) È infatti solo con riferimento all'art. 117, co. 5, che la Corte ritiene superflua l'applicazione della clausola di adeguamento automatico. Cfr. ad es. sentt. nn. 238 e 239 del 2004.

la funzione « di garantire alle Regioni speciali e alle Province autonome — attraverso un procedimento di adeguamento automatico e all'esito di una valutazione complessiva dei due sistemi in comparazione — quegli spazi di maggiore autonomia previsti dalle norme contemplate dal nuovo Titolo V, in attesa della revisione dei singoli Statuti speciali » (31).

Un metodo di per sé imperfetto e di complessa lettura, chiamato a confrontarsi con una dinamica reale che sempre, negli Stati composti, vive la tensione fra istanze unitarie e riconoscimento della separazione delle competenze. Un confronto che il giudice costituzionale sintetizza efficacemente quando scrive che « limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente [...] significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltre misura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi dal pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione delle competenze » (32).

Per altro verso, il quadro appena descritto è chiamato a confrontarsi con l'immobilità del percorso di riscrittura degli Statuti speciali, condannando una norma di natura transitoria ad una applicazione a tempo indeterminato, con inevitabili effetti e dubbi interpretativi su quali fossero le previsioni del Titolo V attributive o, forse meglio presupposto attributivo, di nuovi o maggiori spazi di autonomia alle Regioni speciali.

Né, come noto, alcun aiuto giunge dall'art. 11 della l. n. 131 del 2003 (33).

Presupposto ermeneutico certo è che le norme del Titolo V si applicano alle Regioni speciali per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite; rimane incerto e opinabile tanto l'elemento di comparazione, quanto il giudizio di maggiore autonomia. Valutazione, quest'ultima, che porta a chiedersi se la "clausola di maggior favore" sia davvero in grado di rinnovare la competenza legislativa e di fornire risposte sui limiti alla legislazione regionale (34).

(31) Corte cost., sent. n. 370 del 2006, punto 4.2.1 del *Cons. in dir.*

(32) Così in particolare, Corte cost., sent. n. 370 del 2003.

(33) Cfr.: A. CONCARO, *Commento all'art. 11*, in P. CALVERI, E. LAMARQUE, *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda della Costituzione. Commento alla legge "La loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, 303. Una limitata portata innovativa che sottolinea anche 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.

(34) Sul punto Cfr.: 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 delle Costituzione*, in *Forum di Quad. cost.*, 10 dicembre 2001; sulla necessità, immedia-

Basterebbe in proposito rispondere che gli Statuti continuano a conferire indirettamente allo Stato una competenza generale su tutte le materie non espressamente enumerate, a fronte di una revisione costituzionale costruita sul capovolgimento della clausola residuale a favore delle Regioni. E se la Corte esclude qualsiasi assimilazione fra potestà primaria delle Regioni speciali e potestà residuale delle Regioni di diritto comune in ragione del diverso sistema dei limiti che le astringono (sent. n. 274 del 2003), quando interviene sulla permanenza dei limiti (di legittimità o di merito) della potestà legislativa fissati dagli Statuti speciali, ne assume il loro venir meno in ragione della previsione dell'art. 117, co. 1, Cost., che circoscrive al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni. Soluzione interpretativa, per il vero, che non ha escluso oscillazioni tra la conferma dei limiti preesistenti negli elenchi di competenze scritte negli Statuti e la loro equiparazione all'art. 117, co. 1, Cost. (35).

Tanto premesso ci muoveremo nella logica della comparazione, in relazione alla tipologia della potestà concorrente, disegnando le coordinate dell'estensione orizzontale degli ambiti materiali e del sistema dei limiti verticali.

In questa prospettiva metodologica punto di partenza è l'osservazione dell'identica natura della potestà concorrente (o ripartita) prevista dallo Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol rispetto alle previsioni dell'art. 117, co. 3, Cost. Il risultato del giudizio di comparazione fra le due tipologie di potestà concorrente è di pari ordinazione, considerato che entrambe risultano in egual misura soggette « al limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. E tali limiti non sono venuti meno per effetto della clausola di estensione di cui all'art. 10 legge costituzionale n. 3 del 2001 » (36).

Ma, l'applicazione dell'art. 10 impone un confronto fra l'enumerazione delle materie di competenza legislativa regionale contenuta nello Statuto e le nuove indicazioni contenute nel testo costituzionale. E qui il confronto assume la difficoltà tanto sistemica — gli opposti criteri di riparto competenziale adottati — quanto sostanziale in ragione dell'utilizzazione, in molti casi, di una

tamente segnalata dalla dottrina, di precedere ad una celere revisione organica degli Statuti speciali, necessaria ad evitare che un adeguamento in ragione della "clausola di maggior favore" prodotto dalla valutazione complessiva dei due sistemi in comparazione potesse determinare un regresso degli stessi riconoscimenti automatici cfr.: A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell'adeguamento degli Statuti speciali alla riforma costituzionale (notazioni preliminari di ordine metodico — ricostruttivo)* in *federalismi.it*, 15 novembre 2002, 6; A. D'ATENA, *Le Regioni speciali e i "loro" enti locali dopo la riforma del Titolo V*, in *www.issirfa.cnr.it*, 20 marzo 2003.

(35) Così G. DEMURO, *Un nuovo Statuto per una nuova autonomia*, in *Astrid Rassegna*, 45, 2007, con riferimento all'esperienza della Regione Sardegna, ma con valenza più generale.

(36) Corte cost., sent. n. 533 del 2002.

differente tecnica definitoria della materia. La conseguenza inevitabile, in attesa dell'apertura della procedura di revisione dello Statuto, è una specialità espressione del confronto tra previsioni statutarie e disposizioni del nuovo Titolo V della Costituzione, filtrate dall'applicazione della "clausola di maggior favore" (37).

La ricerca di una corretta definizione della proiezione delle innovazioni della riforma all'interno dell'art. 5 dello Statuto dovrà considerare che: *a*) nel nuovo assetto costituzionale la distribuzione della funzione legislativa fra Stato e Regioni rimane costruita sul criterio delle materie. In questo senso l'attribuzione alla Regione di una materia rappresenta una forma di autonomia, a prescindere dalla considerazione dei limiti che la vincolano (38); *b*) il riconoscimento alle Regioni speciali della possibilità di legiferare in una materia ulteriore rispetto a quelle già attribuite dagli elenchi statutarî realizza dunque, di per sé, una forma di autonomia più ampia che trova ingresso nel sistema della specialità in forza dell'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001; *c*) la giurisprudenza della Corte costituzionale conferma l'estensione alle Regioni speciali di poteri legislativi in ambiti materiali non inclusi negli elenchi statutarî. In questo senso la sent. n. 103 del 2003 esprime chiaramente che la finalità della previsione dell'art. 10 è la sua prevalenza sugli Statuti speciali di autonomia e sono disposizioni evocabili solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle (39). D'altro canto, è in ragione della specifica finalità della "clausola di maggior favore" che la Consulta esige che l'indicazione nel giudizio di costituzionalità delle disposizioni del Titolo V in luogo di quelle degli Statuti speciali, debba essere motivata chiarendo «le ragioni per le quali il parametro invocato garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statutarî» (40); *d*) la comparazione fra il combinato disposto degli artt. 117, co. 4, Cost. e art. 10 l. cost. n. 3 del 2001 impone l'adeguamento automatico a favore della Regione speciale tutte le volte in cui ad una attribuzione legislativa alla Regione ordinaria non corrisponda analoga attribuzione

(37) M. ROSINI, *La funzione legislativa delle Regioni speciali e il suo "adeguamento automatico" all'art. 117 Cost. nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2010; ID., *I 20 anni della "clausola di maggior favore": un bilancio con riguardo allo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2022.

(38) Cfr. A. AMBROSI, *La competenza legislativa delle Regioni speciali e l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 5, 2003, 826; ma vedi anche, S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2009.

(39) Analogamente la già citata Corte cost., sent. n. 370 del 2006 e, più di recente, la sent. n. 23 del 2022, punto 4.2 del *Cons. in dir.*

(40) Così Corte cost., sentt. nn. 119 del 2019 e 151 del 2017, nonché ord. n. 250 del 2007.

alla prima. Una operatività, peraltro, che affermata in termini generali è più difficile rintracciare, come vedremo, nelle singole ipotesi operative.

Infatti, è proprio la declinazione delle possibili regole applicative che mostra tutti i suoi limiti in relazione alla già sottolineata opinabilità vuoi della ricostruzione degli elementi della comparazione che dello stesso giudizio della maggiore autonomia. A ciò si aggiunga che, anche quando la Regione speciale acquisisce nuove competenze in virtù della clausola, il giudizio in termini di aumento di autonomia è in molti casi dubbio, se solo consideriamo che le nuove competenze sottostanno a tutti i limiti previsti per il loro esercizio da parte delle Regioni ordinarie.

6. *Confronto astratto e valutazione fattuale dell'assetto competenziale negli orientamenti giurisprudenziali.*

In tale contesto la Corte individua in un primo tempo, quale presupposto per l'operatività della "clausola di maggior favore", la necessità di ricercare nel contenuto delle norme poste a confronto una « scala omogenea di grandezze » (sent. n. 314 del 2003).

Un criterio, come noto, pacificamente applicato nel caso del sistema di controllo delle leggi regionali previsto dal novellato art. 127 Cost. rispetto a quello disciplinato dall'art. 4, n. 9 dello Statuto (sent. n. 408 del 2022).

Spesso, d'altro canto, è la presenza di formule linguistiche che, pur indicando analoghi ambiti materiali, non sono immediatamente sovrapponibili a rendere impossibile stabilire se dalle disposizioni del Titolo V scaturisca o meno una situazione più vantaggiosa rispetto alla corrispondente attribuzione statutaria. Una difficoltà oggettiva che ha prodotto una giurisprudenza che ha oscillato tra confronto in astratto dei titoli competenziali o, all'opposto, valutazione in concreto dell'assetto fattuale delle singole materie o funzioni da comparare, con esiti a volte paradossali perché riduttivi in contrasto con il divieto di trattamento deteriore (41).

Esemplificativa la sent. n. 328 del 2009 in cui la Corte riconduce alla competenza concorrente, anziché alla potestà primaria della Regione, la disciplina dell'attività di revisione delle cooperative (42). Seguendo l'approccio

(41) Ampiamente sul punto M. ROSINI, *I vent'anni della "clausola di maggior favore"*, cit., 102. Ma vedi anche I. RUGGIU, *Le "nuove" materie spettanti alle Regioni in virtù dell'art. 10, legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le Regioni*, 5, 2011, 806.

(42) Si trattava, nello specifico, degli artt. 22 e 23 della l.r. n. 5 del 2008 (Disciplina della vigilanza sugli enti cooperativi).

astratto è alla competenza concorrente « professioni »⁴³ ex art. 117, co. 3, Cost. e non alla competenza esclusiva « sviluppo della cooperazione e vigilanza delle cooperative » di cui all'art. 4, n. 9 dello Statuto che viene ricondotta la materia. Un ragionamento che fondato sulla premessa, appunto astratta, che lo Statuto di autonomia non attribuisce alla Regione competenze legislative in materia di professioni conduce a considerare la previsione contenuta nell'art. 117, co. 3, Cost. una forma più ampia di autonomia applicabile, di conseguenza, anche alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. Peccato che la figura professionale del revisore cooperativo fosse già oggetto di disciplina sin dalla l.r. n. 7 del 1954 e successive modifiche.

Una valutazione comparativa astratta che, come si vede, può condurre ad un risultato riduttivo dell'autonomia regionale che, peraltro, si traduce nell'applicazione dell'ulteriore limite dei principi fondamentali della legislazione statale tra cui, nel caso di specie, il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali abilitanti è riservata allo Stato per il suo carattere necessariamente unitario.

Esiti riduttivi dell'autonomia speciale che in più occasioni la Corte evita ampliando l'orizzonte delle singole materie oggetto di comparazione all'assetto normativo complessivo: alle previsioni formalmente contenute nello Statuto si accompagna la valutazione in concreto delle disposizioni di attuazione statutaria. Ciò in ragione della stretta correlazione fra definizione delle singole funzioni amministrative e competenze legislative. In questa prospettiva l'assetto competenziale è la risultante del « quadro disegnato dalle norme statutarie e di attuazione dello Statuto » (sent. n. 327 del 2006, punto 5 del *Cons. in dir.*).

La soluzione temporanea alle problematiche poste dalla « clausola di maggior favore » (in attesa di una revisione formale complessiva degli Statuti speciali) viene colta dalla Corte nella interazione fra il modello costituzionale e il modello statutario integrato dalle norme di attuazione.

La necessità, insomma, di un confronto in concreto che orienta la giurisprudenza costituzionale a individuare il termine statutario di comparazione nel « blocco statutario di comparazione » (sent. n. 65 del 2019), quale risultante della interpretazione logico-sistematica delle previsioni statutarie e delle indicazioni desumibili dalla normativa di attuazione statutaria (43).

Il criterio di valutazione in concreto fra le due discipline implica, per il Giudice delle leggi, 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,

(43) 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*, 20, 2019.

secondo comma, Cost., che riservano alla competenza esclusiva dello Stato determinate materie trasversali, o dell'art. 118 Cost., in materia di allocazione delle funzioni » (44).

Una comparazione improntata ad una considerazione complessiva ed unitaria della funzione o della materia considerata, costruita nella prospettiva di privilegiare e conservare le peculiarità proprie delle autonomie regionali che trovano fondamento costituzionale nell'art. 116 Cost., evitando il riproporsi di un appiattimento delle autonomie speciali sull'autonomia ordinaria già manifestatosi prima della riforma costituzionale (45).

Diversa la valutazione di quanto ciò possa dirsi sufficiente allo scopo se, da un lato, la legislazione statale nelle materie trasversali (tutela della concorrenza, ordinamento civile, tutela dell'ambiente, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) anche alla luce di una consolidata giurisprudenza costituzionale definisce la reale sostanza dei limiti statutari alla competenza legislativa esclusiva di Regione e Province e, dall'altro, si consideri l'incidenza prodotta dai limiti derivanti dai principi fondamentali posti dalle leggi dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, che trovano applicazione anche nelle Regioni ad autonomia speciale « 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 »; vincoli tanto più cogenti dopo l'approvazione della l. cost. n. 1 del 2012 (46).

Della capacità delle nuove materie *ex art.* 117 Cost. di determinare una reinterpretazione riduttiva degli ambiti materiali attribuiti alla specialità già si detto (47).

Non ultimo, va sottolineato che le potenzialità delle norme di attuazione statutaria non sono state sfruttate dopo la riforma, nonostante l'art. 11 della l. n. 131 del 2003 avesse riconosciuto alle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti delle Regioni speciali « in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa » in applicazione della "clausola di maggior favore", 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 ».

(44) Così Corte cost., sent. n. 119 del 2019, punto 2 del *Cons. in dir.*

(45) A. D'ATENA, *Passato, presente...e futuro delle autonomie speciali*, in *Riv. AIC*, 4, 2014, 8.

(46) Sul punto vedi in particolare Corte cost., sent. n. 103 del 2018, punto 6.1 del *Cons. in dir.*

(47) Si rinvia a M. ROSINI, *I 20 anni della "clausola di maggior favore"*, *cit.*, 119.

7. *Le nuove competenze concorrenti della Regione rilette alla luce della “clausola di maggior favore”.*

In attesa di un adeguamento dello Statuto di autonomia (48) i cataloghi delle competenze devono essere rilette alla luce della “clausola di maggior favore” e di una complessa e non sempre lineare giurisprudenza costituzionale, poc' anzi delineata.

Ne risulta un quadro di non facile lettura, espressione della interazione fra due diversi modelli di riparto, in cui alle competenze statutariamente stabilite si devono affiancare quelle ricavabili dal testo costituzionale novellato, qualora siano da considerarsi espressione di maggiore autonomia.

Un contesto aggravato dall'assenza di norme di attuazione che, come avvenuto nella prima fase del regionalismo italiano, avrebbero potuto fornire un solido aiuto interpretativo nella definizione degli ambiti di competenza e che ha indotto i legislatori regionali e provinciali a non sfruttare appieno il potenziale offerto dalla riforma (49).

Per altro verso, la specialità dell'architettura tripartita che caratterizza il Trentino-Alto Adige/Südtirol solleva il problema ulteriore di stabilire quale istituzione territoriale debba considerarsi destinataria delle nuove competenze, espressione di maggiore autonomia, stabilite dal Titolo V della Costituzione.

In proposito l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 non specifica se quali delle « forme di autonomia più ampie » debbano e possano essere applicate alla Regione e quali alle Province: le cita entrambe senza alcuna specifica indicazione.

Ora, se per un verso la già rilevata riduzione del ruolo della Regione a poche competenze di carattere ordinamentale operata dalla Statuto del 1972 potrebbe far pensare che siano le sole Province autonome a vedersi attribuire le ulteriori forme di autonomia, per l'altro la soluzione più convincente (anche in considerazione della mancanza di un riferimento esplicito in tal senso nel testo legislativo) è quella di utilizzare il criterio della connessione fra le materie. Occorrerà cioè tener conto dell'affinità fra gli elenchi costituzionali e gli ambiti materiali già assegnati rispettivamente alla Regione e alle Province. Queste ultime poiché dispongono già ora delle competenze maggiori e più importanti

(48) Sul dibattito in corso da ultimo vedi il numero monografico di *federalismi.it*, 2023. Come noto le due Province avevano avviato un percorso finalizzato alla riscrittura dello Statuto speciale, istituendo una apposita Convenzione in Alto Adige/Südtirol e una Consulta in Trentino, elaborando specifiche proposte di modifica che però non hanno avuto alcun seguito.

(49) Sul principio di specialità come specialità legislativa in rapporto all'importanza delle norme di attuazione vedi A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2014.

troveranno una naturale integrazione per la maggior parte delle nuove materie, così come nell'impossibilità di individuare materie affini sarà la Provincia, preferibilmente, a vedersi riconosciuta la nuova competenza quale legislatore principale in base allo Statuto (50).

Va poi considerato che alcune materie non escludono un'attribuzione ad entrambi gli enti territoriali nella misura in cui siano applicabili in maniera indipendente l'una dall'altra. Così, ad esempio, per la competenza concorrente della partecipazione della Regione e delle Province alla fase ascendente e discendente degli atti dell'Unione europea e dell'applicazione dei Trattati internazionali per le materie rientranti nella loro competenza (art. 117, co. 3, Cost.) o, ancora, per la competenza concorrente prevista in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, della finanza e dei tributi dove è possibile immaginare che sia la Regione che le Province autonome legiferino ognuna per le proprie esigenze e nel proprio ambito.

Una complessità che, come già osservato, sconta il mancato adeguamento dello Statuto, integrato in maniera virtuale nel catalogo delle competenze con l'inevitabile conseguenza dell'incertezza interpretativa chiamata troppo spesso a confrontarsi con la soluzione dei singoli casi posti all'attenzione del Giudice costituzionale.

In ogni caso ne è comunque derivata un'integrazione del catalogo delle competenze concorrenti statutarie della Regione con ambiti materiali riconosciuti alle Regioni ordinarie *ex* art. 117, co. 3, Cost. e non ancora riportate nello Statuto. Il riferimento è alle seguenti materie: *a*) rapporti internazionali e con l'Unione europea, ambito che può essere integrato a favore del livello territoriale sia regionale che provinciale (art. 117, co. 3, Cost.); *b*) accordi con altri Stati e intese con enti territoriali di altri Stati, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato (art. 117, co. 8, Cost.); *c*) armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, co. 3, Cost.); *d*) previdenza complementare e integrativa (art. 117, co. 3, Cost.): materia prevista nel tenore testuale dello Statuto come competenza integrativa della Regione (art. 6) e da attribuirsi alla Regione in ragione della competenza già esistente; *e*) la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione ed esecuzione degli accordi

(50) Si veda A. D'ATENA, *La coesistenza di tre autonomie sullo stesso territorio. Il caso del Trentino-Alto Adige /Südtirol*, in *Giur. cost.*, 5, 2021, 2199. Cfr. inoltre, 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; E. HAPFACHER, *Südtirols Autonomie in Europa. Institutionelle der Europäischen Integration*, Wien, 2012.

internazionali e degli atti dell'Unione europea (art. 117, co. 4, Cost.). Competenza anch'essa attribuita ad entrambi gli enti territoriali.

Le materie di competenza concorrente ora elencate hanno dunque comportato un ampliamento dell'autonomia della Regione non ancora formalizzata nelle previsioni statutarie. Vale la pena ricordare brevemente le competenze che elencate dall'art. 117 Cost. come concorrenti interessano solo marginalmente le competenze della Regione. Così per il governo del territorio dove la competenza è esclusiva delle Province per l'urbanistica e i piani regolatori (art. 8, punto 5, dello Statuto), per la valorizzazione dei beni culturali e ambientali nonché promozione delle attività culturali che contenute nell'art. 117, co. 3, Cost. si trovano anch'esse nella competenza esclusiva delle Province di Trento e Bolzano: tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare (art. 8, punto 3, dello Statuto) usi e costumi locali ed istituzioni locali... (art. 8, punto 4, dello Statuto), tutela del paesaggio (art. 8, punto 6, dello Statuto). Se invece ci riferiamo alle istituzioni culturali non aventi carattere provinciale, si tratterebbe di nuove competenze concorrenti delle Province. Va però sottolineato che la materia tutela del paesaggio inserita nello Statuto per coprire l'intera tutela ambientale trova un limite nella competenza ambientale dello Stato (art. 117, co. 2, lett. s), Cost.) che, secondo la Corte sarebbe una competenza nell'interesse generale che si sovrappone a particolari competenze delle autonomie speciali.

Infine, casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito ed enti di credito fondiario e agrario sempre di carattere regionale, se per le Regioni ordinarie sono competenze concorrenti nuove, per la Regione sono elencate fra le materie di competenza concorrente nell'art. 5 dello Statuto oggetto di questo studio.

8. *Il mosaico delle competenze concorrenti nel contesto di un equilibrio statutario in costante divenire.*

All'esito del presente studio pare opportuno concentrarsi su tre osservazioni di sintesi.

Abbiamo in precedenza ampiamente osservato che la potestà legislativa concorrente rappresenta nello Statuto un articolato mosaico che si compone di due distinte competenze concorrenti (regionale e provinciali).

Si è quindi approfondita l'involuzione della competenza concorrente regionale, anche in parallelo con l'accrescersi delle competenze legislative provinciali, e si deve sottolineare che, come visto, l'ambito materiale di competenze concorrenti regionale e provinciale a sua volta rappresenta un delicato punto di

equilibrio statutario di carattere *internazionale, nazionale, regionale e provinciale*:

a) *internazionale*, poiché le vicende del secondo dopoguerra, l'identificazione del confine fra Italia ed Austria, la contestazione e la tenuta di questo assetto sono state fortemente messe in discussione nei decenni successivi agli accordi di Parigi e hanno causato forti tensioni fra Austria e Italia, oltre che l'intervento dell'ONU con ben 2 risoluzioni, l'ultima risalente al 1990 (51);

b) *nazionale*, poiché l'identificazione del novero delle competenze legislative concorrenti e la riduzione sistematica delle competenze concorrenti regionali hanno rappresentato e rappresentano un punto di caduta delle esigenze di tenuta dell'unità nazionale in cui si inquadrano le delicate e dolorose vicende dell'Alto Adige/Südtirol;

c) *regionale*, poiché le competenze concorrenti delineano il ruolo effettivo riconosciuto alla istituzione regionale sia sul piano legislativo, sia — in forza del principio del parallelismo — sul piano amministrativo e quindi consentono il concorso e la collaborazione pacifica della maggioranza italiana con le altre minoranze, in specie quella di lingua tedesca, all'interno della persistente istituzione regionale;

d) *provinciale*, poiché l'evoluzione delle competenze concorrenti regionali ha concorso con forza a garantire il ruolo istituzionale progressivamente assunto dalle Province autonome, che ha sin qui posto fine alle rivendicazioni, anche violente, della minoranza linguistica tedesca ed alle reazioni, a tratti inevitabilmente autoritarie, delle forze dell'ordine italiane.

È in questo delicatissimo contesto che con un tratto di penna il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso introdurre la c.d. "clausola di maggior favore", in forza della quale — come ampiamente ricordato — « sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, 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 » (art. 10, l. cost. n. 3 del 2001).

Questa disposizione tiene conto solo di uno dei quattro aspetti precedentemente elencati: quello delle relazioni fra Stato e Regione/Province autonome e lo fa — sia detto — semplificando molto i termini del problema, per quanto qui interessa, del regime delle competenze legislative statutariamente previste.

Quindi, non si tratta solo di una delle tante promesse non mantenute della riforma del Titolo V della Costituzione.

Avendo sin qui osservato il grande significato che fa da sfondo alla riduzione del quadro delle competenze legislative concorrenti della Regione e la

(51) Cfr. G. POSTAL, *La Commissione dei 19...*, cit.

delicatezza del tema, appare evidente che il contenuto della “clausola di maggior favore” non può essere indifferentemente declinato in favore della Regione o della Provincia autonoma, come se si trattasse di una scelta neutrale. Al contrario: si tratta di soggetti in competizione politico-istituzionale fra loro e in riferimento ai quali l'assetto delle competenze legislative determinato dallo Statuto vigente determina un punto di equilibrio tutt'altro che immediato da comprendere, faticosamente raggiunto e vieppiù difficilissimo da modificare individuandone uno nuovo (52).

Non a caso, siamo ancora in attesa che si avvii un processo di revisione statutaria che non appare all'orizzonte. Pertanto, appare forse opportuno orientare lo sguardo invece che alla futuribile integrazione delle materie statutarie alla più concreta e prudente opera di re-interpretazione, a piccoli passi, delle competenze materiali vigenti dello Statuto, regionale e provinciali (53).

In questo contesto possiamo conclusivamente sviluppare due ultime osservazioni: l'analisi svolta ci sembra suffragare l'idea che il funzionamento delle competenze concorrenti regionali — la disciplina positiva e gli orientamenti del giudice costituzionale nella loro concreta interpretazione — somigli molto a quella delle materie di competenza esclusiva regionale, in cui il novero effettivo dei limiti è raramente quello dei principi fondamentali posti da legge dello Stato e invece è normalmente costituito dai limiti generali individuati nell'art. 4 dello Statuto (peraltro, cui l'art. 5 dello Statuto, rinvia esplicitamente). È forse in questi termini che potrebbe progressivamente leggersi l'altrimenti rischiosa “clausola di maggior favore” di matrice giurisprudenziale: un criterio (la clausola) volto ad orientare la Corte costituzionale (il giudizio) verso la valorizzazione del processo collaborativo, che prende corpo e forma nel contenuto positivo fatto proprio dalle stesse norme di attuazione via via adottate in un continuo processo di cooperazione fra tutte le parti in causa.

(52) Si vedano queste tematiche più che acutamente sviscerate da A. RUGGERI, *Per un nuovo Statuto del Trentino-Alto Adige (chiose a margine di due documenti preparatori della riscrittura dell'atto)*, in *Consultaonline*, 2, 2018, in particolare, par. 3.

(53) Cfr. R. BIN, *Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale*, in *Forum di Quad. cost.*, 2015.

BIBLIOGRAFIA

I numeri delle pagine sono citati esclusivamente nelle note a piè di pagina

- AMBROSI A., *La competenza legislativa delle Regioni speciali e l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 5, 2003.
- AMBROSINI G., *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario ed il federale, caratterizzato dalla autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, I, 1933.
- BARONCELLI S. (a cura di), *Profili costituzionali del Trentino Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali*, Torino, 2015.
- BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale*, Bologna, 2005.
- BIN R., *Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale*, in *Forum di Quad. cost.*, 2015.
- CALZOLAIO S., *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, Torino, 2012.
- CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Torino, 2009.
- CASONATO C., HAPPOCHER E., ROSSI E., TONIATTI R. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Torino, 2024.
- CONCARO A., *Commento all'art. 11*, in P. CALVERI, E. LAMARQUE, *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda della Costituzione. Commento alla legge "La loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004.
- CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960.
- D'ATENA A., *Le Regioni speciali e i "loro" enti locali dopo la riforma del Titolo V*, in *www.issirfa.cnr.it*, 20 marzo 2003.
- D'ATENA A., *Passato, presente...e futuro delle autonomie speciali*, in *Riv. AIC*, 4, 2014.
- D'ATENA A., *La coesistenza di tre autonomie sullo stesso territorio. Il caso del Trentino-Alto Adige /Sudtirol*, in *Giur. cost.*, 5, 2021.
- DEMURO G., *Un nuovo Statuto per una nuova autonomia*, in *Astrid Rassegna*, 45, 2007.
- DE GÖTZEN S., *La Corte costituzionale, mutando orientamento, dichiara la competenza statale per funzioni amministrative inerenti alle fondazioni bancarie*, in *Le Regioni*, 2, 2008.
- FERRARA A., SALERNO G.M., *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003.
- HAPPOCHER E., *Südtirols Autonomie in Europa. Institutionelle der Europäischen Integration*, Wien, 2012.
- HAPPOCHER E., *La competenza legislativa regionale*, in C. CASONATO, E. HAPPOCHER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Torino, 2024.
- MARCANTONI M., POSTAL G., *Il Pacchetto: dalla Commissione dei 19 alla seconda autonomia del Trentino-Alto Adige*, Fondazione Museo storico del Trentino, 2012.

- MASONE A., OBRIST M., *L'ordinamento delle Casse Raiffeisen nella Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol*, in C. CASONATO, E. HAPFACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Torino, 2024.
- PAGLIARIN C., PERATHONER C., *L'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, 2025.
- PAGLIARIN C., *Il quadro costituzionale*, in C. PAGLIARIN, C. PERATHONER, *L'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, 2025.
- PAGLIARIN C., *L'autonomia legislativa*, in C. PAGLIARIN, C. PERATHONER, *L'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, 2025.
- POSTAL G., *La Commissione dei 19: un passo decisivo verso l'autonomia della convivenza*, in *Studi trentini. Storia*, 2015.
- POSTAL G., *La competenza legislativa regionale in materia di governo locale*, in C. CASONATO, E. HAPFACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Torino, 2024.
- NAPOLITANO G.M., *Il riordino delle istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza: lo stato dell'arte in alcune Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2, 2015.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, 1992, 5^a ed.
- PERATHONER C., *Il fondamento di diritto internazionale pubblico della speciale autonomia dell'Alto Adige/Südtirol*, in C. PAGLIARIN, C. PERATHONER, *L'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Napoli, 2025.
- PETERLINI O., *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.
- PAJNO S., *Il "blocco statutario" delle autonomie speciali e la disarticolazione del sistema delle fonti. Commento alla sent. n. 65 del 2019*, in *federalismi.it*, 20, 2019.
- PITRUZZELLA G., *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.
- POGGI A., *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2014.
- ROSINI M., *La funzione legislativa delle Regioni speciali e il suo "adeguamento automatico" all'art. 117 Cost. nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2010.
- ROSINI M., *I 20 anni della "clausola di maggior favore": un bilancio con riguardo allo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2022.
- RUGGERI A., *Forma e sostanza dell'adeguamento degli Statuti speciali alla riforma costituzionale (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *federalismi.it*, 15 novembre 2002.
- RUGGERI A., *Per un nuovo Statuto del Trentino-Alto Adige (chiose a margine di due documenti preparatori della riscrittura dell'atto)*, in *Consultaonline*, 2, 2018.

- RUGGIU I., *Le "nuove" materie spettanti alle Regioni in virtù dell'art. 10, legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le Regioni*, 5, 2011.
- SIMONCINI A., LONGO E., *Servizi sociali*, in G. CORSO e V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo la riforma costituzionale*, Parte speciale, I, Milano, 2006.
- TERESI F., *Considerazioni estemporanee a proposito dell'"adeguamento automatico" degli Statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V delle Costituzioni*, in *Forum di Quad. cost.*, 10 dicembre 2001.