



FOCUS TERRITORIO E ISTITUZIONI
27 OTTOBRE 2025

L'adeguamento degli Statuti delle autonomie speciali: una triade di metodi e i rischi dell'unilateralismo

di Nicolò Paolo Alessi

Ricercatore post-doc in Diritto pubblico comparato ed europeo
Università di Neuchâtel e UniDistance Suisse

L'adeguamento degli Statuti delle autonomie speciali: una triade di metodi e i rischi dell'unilateralismo*

di Nicolò Paolo Alessi

Ricercatore post-doc in Diritto pubblico comparato ed europeo
Università di Neuchâtel e UniDistance Suisse

Abstract [It]: In occasione della ripresa del processo di “adeguamento” degli Statuti speciali, e in particolare di quello del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, l'articolo propone una ricostruzione dei metodi che hanno caratterizzato questo processo nei ventiquattro anni di vigenza transitoria dell'art. 10, l. cost n. 3/2001. In seguito, lo scritto presenta alcune considerazioni sugli effetti di sistema di quello che viene definito il metodo unilaterale che caratterizza il processo odierno.

Title: The “adjustment” of the special Statutes: a triad of methods and the risks of unilateralism

Abstract [En]: Constitutional law no. 3/2001 requires the special regions to amend their Statutes to “adjust” them to the new constitutional framework on regionalism. After twenty-four year and many attempts, the process has restarted for Trentino-South Tyrol. This is the opportunity to propose an analysis of the methods that have characterized this operation and offer some considerations on the systemic implications of the “unilateral” method featuring this latest attempt.

Parole chiave: Statuti speciali; Adeguamento; Cooperazione; Sperimentazione; Unilateralismo

Keywords: Special Statutes; Adjustment; Cooperation; Innovation; Unilateralism

Sommario: 1. Introduzione. 2. La riforma del 2001 e l'incompiuto ma sempre attuale adeguamento degli Statuti speciali. 3. La cooperazione: le speciali fanno fronte comune. 4. La sperimentazione partecipativa: le speciali si ispirano a vicenda. 5. Il metodo unilaterale o la fuga: Alto Adige/*Südtirol* first? 6. L'emergente unilateralismo e le sue ripercussioni sulla specialità. 7. Conclusioni: il millenarismo su scala regionale non giova alla specialità.

1. Introduzione

Uno dei temi ricorrenti del regionalismo italiano, sponda autonomie speciali, è quello del c.d. adeguamento degli Statuti speciali a seguito della revisione costituzionale del 2001.

In questo ambito, tutte le speciali, siano esse alpine o insulari, hanno ottenuto lo stesso risultato: la revisione complessiva degli Statuti speciali non ha visto la luce. Per diverso tempo, alcune autonomie hanno potuto compensare a questa mancata riforma grazie allo strumento delle norme di attuazione, mentre altre per diverse ragioni (spesso politiche) hanno adoperato meno questa fonte, con conseguenze evidenti sullo sviluppo dei loro ordinamenti.

* Articolo sottoposto a referaggio.

Resta il fatto che, sebbene strumenti fondamentali per un adeguamento dinamico dell'autonomia¹, e anche quando sfruttate nel pieno delle loro potenzialità, l'adozione di norme di attuazione non può sostituire l'esigenza di una revisione degli Statuti speciali, soprattutto in quegli ambiti strettamente di competenza di norme costituzionali, quali soprattutto la definizione dei confini della competenza legislativa regionale e la procedura di revisione dello Statuto stesso.

I tentativi di revisione degli Statuti speciali in adeguamento alla riforma del 2001 – e, dunque, tralasciando le iniziative delle singole autonomie in relazione a tematiche strettamente locali² – hanno conosciuto approcci e metodi diversi nel corso del tempo. Il presente articolo, in occasione della ripresa delle iniziative per la modifica degli Statuti, e in particolare di quello del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, si propone di ricostruire questi diversi metodi, con una specifica attenzione alla posizione e al ruolo assunti dalle autonomie speciali e dalle loro forme di coordinamento (o meno), per trarre delle considerazioni di sistema sullo stato di salute della specialità in Italia. In altre parole, il contributo riposa sull'idea che un'analisi delle modalità di presentazione delle proposte di revisione degli Statuti possa fornire degli elementi decisivi per comprendere come il fenomeno della specialità stia evolvendo nell'ordinamento italiano, e se si possa ancora parlare di essa come di un fenomeno che contempla alcune caratteristiche comuni a tutte le sue espressioni nell'ambito dell'odierna Costituzione materiale.

La presente analisi si concentra dunque sulle vicende relative alla modifica degli Statuti speciali a partire dalla, e in conseguenza della, riforma del Titolo V del 2001. Com'è noto, poco prima è stata adottata l'ultima riforma strutturale di tutti gli Statuti speciali, con l'adozione della l. cost. n. 2/2001. Essa ha inciso sulla forma di governo in senso ampio³, decostituzionalizzando questa materia e attribuendone la competenza a una nuova fonte, la legge statutaria, nonché sul procedimento di revisione degli Statuti

¹ Sul punto, per esempio, v. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; R. LOUVIN, *Le norme d'attuazione come fonte di autonomia dinamica*, in R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Università di Trento, Trento, 2018, pp. 85-102.

² Va osservato che ad oggi sono cinque le revisioni degli Statuti speciali intervenute dal 2001 su questioni relative alle singole autonomie speciali (tralasciando le modifiche intervenute sulla parte finanziaria dello Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (TAAST) che seguono una procedura diversa e semplificata): le ll. cost. nn. 1, 2 e 3/2013, che hanno modificato rispettivamente lo Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia – fissando nuovi criteri demografici per la determinazione del numero dei consiglieri regionali, lo Statuto speciale della Sicilia – riducendo da 90 a 70 il numero dei deputati all'Assemblea regionale – e lo Statuto speciale della Sardegna – riducendo da 80 a 70 il numero dei consiglieri regionali; la l. cost. n. 1/2016, recante modifiche in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare; la l. cost. n. 1/2017 che modifica lo Statuto speciale TAAST in materia di tutela della minoranza ladina; una quinta è in corso di adozione e riguarda nuovamente il Friuli-Venezia Giulia: l'iniziativa è volta a introdurre alcune disposizioni di “manutenzione statutaria”, un numero fisso di consiglieri regionali (49), una nuova disciplina delle aree vaste nella regione e una modifica all'art. 12 che disciplina la legge statutaria in relazione al referendum regionale su tale legge.

³ Per un'analisi degli aspetti relativi alla forma di governo e al ruolo dei Consigli, e una comparazione con le riforme che hanno toccato le Regioni ordinarie, v. M. COSULICH, *La forma di governo e il ruolo del consiglio nell'età dell'iperpresidenzialismo*, in M. COSULICH, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine: valorizzare e innovare*, Università di Trento, Trento, 2024, pp. 113-135.

speciali, ribadendo la possibilità di iniziativa consiliare⁴, introducendo la previsione di un parere dei Consigli su iniziative del governo ed eliminando la possibilità di indire il referendum confermativo *ex art.* 138 Cost. su tali leggi costituzionali. In quella occasione, la riforma degli Statuti speciali è stata il prodotto di una negoziazione bilaterale (più o meno imposta⁵) di ciascuna autonomia speciale con il governo⁶ nel quadro di un'iniziativa comunque organica e unitaria, che ha condotto a una riforma con contenuti in parte differenziati da Regione a Regione.

Il presente contributo si soffermerà su quegli episodi di questa vicenda che sono rappresentativi dei diversi approcci e metodi utilizzati in questi ormai ventiquattro anni di disciplina transitoria.

2. La riforma del 2001 e l'incompiuto ma sempre attuale adeguamento degli Statuti speciali

Il punto di partenza di questo studio è la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione del 2001 e il famigerato art. 10, l. cost. n. 3/2001, che, come noto, afferma che “sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della [...] 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”. Un adeguamento complessivo non ancora avvenuto.

Il tema è stato oggetto di numerose analisi (seppur minoritarie nel quadro degli studi sul regionalismo italiano). Diverse “ondate” di commenti hanno accompagnato vari momenti chiave di questa vicenda,

⁴ Già diffusamente previsto, come ricordato da F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4, 2000, pp. 935-971.

⁵ Sul diverso grado di imposizione di questa riforma anche alle speciali, v. F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo*, cit., pp. 959-960.

⁶ Soprattutto per il tramite dei parlamentari delle autonomie speciali: v. R. LOUVIN, *Prime note sulla proposta della Valle d'Aosta per la riforma dello Statuto speciale (L. cost. n. 4 del 26 febbraio 1948)*, in *federalismi.it*, n. 15, 2024, p. 3.

dall'adozione della riforma del 2001⁷ fino ai successivi ampi progetti di revisione della Costituzione⁸, poi falliti. Il fallimento di questi tentativi di riforma complessiva non ha ridimensionato la rilevanza e l'urgenza della questione; non sono del resto mancate voci che, a varie riprese, hanno messo in discussione la specialità come categoria del regionalismo italiano, ritenendola un modello (un privilegio) da superare o abolire⁹.

⁷ I commenti relativi alla riforma del Titolo V si sono concentrati su svariati aspetti, tutti connessi con la necessaria revisione degli Statuti; le indicazioni bibliografiche sono naturalmente non esaustive; sulla portata della riforma costituzionale per lo sviluppo della specialità nei suoi diversi elementi: A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003; G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *le Regioni*, n. 3, 2001, pp. 487-497; G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *le Regioni*, n. 5, 2004, pp. 1119-1134; S. GAMBINO (a cura di), *Il «nuovo» ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Giuffrè, Milano 2003; A. RUGGERI, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo asimmetrico*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1, 2003, pp. 57-85; sull'adeguamento degli Statuti speciali: G.M. SALERNO, *Gli statuti speciali dopo la revisione del Titolo V: aspettative di riforma e vincoli costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 12/2004, pp. 1-11; R. TOSI, *Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli statuti speciali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2001, pp. 348-351; R. LOUVIN, *La «previa intesa» come via obbligata per il processo di riforma degli Statuti speciali*, in *Parlamenti Regionali*, n. 8, 2003, pp. 38-45; A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell'adeguamento degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *le Regioni*, n. 2-3, 2003, pp. 357-398; sulla portata della clausola ex art. 10, l. cost. n. 3/2001 come disposizione salva-autonomie o salva-specialità: G.C. DE MARTIN, *La condizione e il ruolo delle autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome*, in *Quaderni del Formez*, n. 20, 2004, pp. 245-254; A. D'ATENA, *Le Regioni a Statuto speciale e gli Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Quaderni del Formez*, n. 20, 2004, pp. 155-159; A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005; M. MICETTI, *Regioni speciali e Titolo V: la Corte definisce i confini*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2006, pp. 3881-3888; sulle singole autonomie speciali: G. PITRUZZELLA, *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *le Regioni*, n. 3, 2001, pp. 499-510; R. TOSI, *La revisione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia: una disciplina incerta tra omologazione e differenziazione?*, in *le Regioni*, n. 3, 2001, pp. 511-530; G. FALCON (a cura di), *Sviluppo e mutamento della Costituzione. Il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol*, CEDAM, Padova, 2003; 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*, Praxis, Bolzano/Bozen, 2010; G. AVOLIO, F. PALERMO (a cura di), *La riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione italiana: analisi ed effetti per la Provincia autonoma di Bolzano*, Eurac Research, Bolzano/Bozen, 2004. A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, pp. 208-219.

⁸ Per esempio, nel quadro del tentativo di riforma del 2006: A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico*, Giappichelli, Torino, 2005; *Comuni, Province, Regioni, Stato: riformare la riforma? 'Colloquio' fra Sergio Bartole, Marco Cammelli, Valerio Onida, Giorgio Pastori*, in *Amministrare*, n. 1-2, 2006, pp. 1-48; D. NARDELLA (a cura di), *Per una nuova stagione delle riforme istituzionali. Atti del seminario di studi, Firenze, Fondazione Spadolini Nuova Antologia. 25 settembre 2006*, Polistampa, Firenze, 2006, che reca una sezione intitolata a «Titolo V della Costituzione: riforma e attuazione»; E. MALFATTI, *Le riforme del Titolo V e gli incerti percorsi dell'attuazione*, in R. ROMBOLI, S. PANIZZA, *L'attuazione della Costituzione: recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa University Press, Pisa, 2006, pp. 71-120; in relazione alla riforma del 2016, v. F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità alla luce della riforma costituzionale*, ESI, Napoli, 2016; A. IACOVIELLO, *I possibili effetti della clausola di salvaguardia sul sistema delle autonomie speciali*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2/2016, pp. 1-10; A. AMBROSI, *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quella delle Regioni speciali e delle Province di Trento e di Bolzano*, in *le Regioni*, n. 1, 2015, pp. 21-37; R. TONIATTI, *Nota critica sul requisito dell'«intesa» ai fini dell'«adeguamento» degli statuti regionali speciali alla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Working papers ASA*, n. 3, 2015, pp. 1-8; ID., *La specialità regionale e il regionalismo asimmetrico nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2, 2016, pp. 1-21; G. CORSO, *Le Regioni a statuto speciale nel progetto di riforma costituzionale*, in *Nuove autonomie*, n. 1, 2015, pp. 35-51; S. BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2015, pp. 1-14; S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *le Regioni*, n. 2, 2016, pp. 267-306.

⁹ Basti qui citare, per esempio: il volume G. QUAGLIARIELLO (a cura di), *Per una democrazia migliore*, Relazione finale e documentazione, Commissione per le riforme istituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2013 e le

A parte questi contributi critici nei confronti della specialità in generale – a dire il vero sempre esistiti almeno a partire dalla riforma del Titolo V, ma oggi più insistenti – coloro che al contrario ritengono che le autonomie differenziate mantengano una loro ragion d’essere – e che evidenziano a ragione il profondo radicamento costituzionale (e internazionale per alcune) del principio di specialità¹⁰ – sono concordi sul fatto che una revisione complessiva degli Statuti speciali rimanga una priorità¹¹, e diversi ordini di ragioni paiono sostenere questa posizione.

La prima, è una ragione di ordine logico-sistematico. La disposizione *ex art.* 10, l. cost. n. 3/2001 è, come risaputo, per propria natura transitoria e, di conseguenza, ha un contenuto molto generico che ha richiesto un notevole sforzo interpretativo (in capo alla Corte costituzionale) per la sua attuazione a lungo termine. Inoltre, da un punto di vista sistematico, si tratta di una norma estranea alle fonti tipiche degli ordinamenti regionali speciali che interviene sostanzialmente “da fuori” al fine di coordinarli con una riforma concepita per le Regioni ordinarie¹². L’adeguamento degli Statuti pare necessario per ristabilire un certo grado di coerenza e sistematicità alle fonti della specialità, ossia per ricondurre alla fonte statutaria ciò che

opinioni ivi di B. CARAVITA DI TORITTO, G. CERRINA FERONI e A. POGGI, oltre al Documento approvato dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali a conclusione dell’indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l’attuazione degli Statuti ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi (XVII legislatura Doc. XVII-bis, n. 3, 6 novembre 2015); v. anche il più recente scritto di M. CAMMELLI, *Mezzo secolo di Regioni: buone domande e qualche risposta*, in *le Regioni*, n. 1, 2021, pp. 71-80; la retorica del privilegio si basa anche sulle considerazioni in materia di ordinamento finanziario delle autonomie speciali, espressiva di un punto di vista spesso basato su luoghi comuni: v. R. TONIATTI, *La specialità regionale e il regionalismo asimmetrico*, cit.; G. CEREIA, *Le autonomie speciali. L’altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità*, Franco Angeli, Milano, 2014; ID., *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del “federalismo”*, in J. WOELK (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, Accademia europea, Bolzano/Bozen, 2010, pp. 69-94; ID., *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l’esperienza delle autonomie speciali*, in *le Regioni*, n. 3-4, 2009, pp. 453-486; F. GUELLA, *Garanzie e rinunce nella ridefinizione dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni a statuto speciale*, in R. TONIATTI, F. GUELLA (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a statuto speciale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 169-188.

¹⁰ A partire dal lavoro di S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in S. ORTINO, P. PERNTHALER (a cura di), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, Eurac Research-Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Bolzano/Bozen-Trento, 1997, pp. 61-84; sul punto, v. anche F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 54-56; G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.cortecostituzionale.it, p. 8.

¹¹ Naturalmente tra coloro che ritengono che il regionalismo sia un’esperienza da valorizzare e non da estinguere; su questa necessità, per esempio, recentemente, v. F. PALERMO, *Autonomia in movimento. Verso dove?*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L’evoluzione delle autonomie regionali speciali*, ESI, Napoli, 2019, pp. 15-20; ID., *L’involutione della specialità nel sistema regionale italiano e la imprescindibile revisione degli statuti*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2023, pp. 120-133; R. TONIATTI, *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement*, cit., pp. 91-106; ID., *Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori: i titoli fondativi dell’autonomia speciale e le incognite della revisione statutaria*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale*, cit., pp. 13-44; A. RUGGERI, *La specialità regionale: dalle sofferte e non gratificanti esperienze del passato (e del presente) una lezione da mettere a frutto nella ricerca di una nuova e qualificante identità*, in R. TONIATTI (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico. Le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 69-109; G. LANZINGER, *La riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: se non ora, quando?*, in *federalismi.it*, n. 7, 2020, pp. 187-201.

¹² Sull’estraneità delle autonomie speciali ai processi riformatori costituzionali nazionali, per esempio v. F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2012, pp. 9-26.

è di competenza statutaria. Ciò anche per definire, magari con un vocabolario e un metodo rinnovati¹³, e al riparo dalla conflittualità sulle competenze e dalle oscillazioni della giurisprudenza costituzionale¹⁴, le modalità di esercizio delle funzioni delle autonomie speciali, e con questo, garantire maggiore certezza del diritto e un più stabile quadro costituzionale per lo sviluppo dell'autonomia. Lo Statuto speciale è la fonte primaria della specialità, e la sua revisione permetterebbe di ritrovare coerenza e chiarezza nel rispetto della posizione delle autonomie speciali nell'ordinamento costituzionale italiano¹⁵.

Una seconda ragione è di ordine pratico-sistematico. Sebbene in alcuni casi le norme di attuazione abbiano svolto un ruolo molto rilevante di supplenza nelle more della revisione degli Statuti speciali, determinati contenuti dell'autonomia speciale non possono che essere definiti per mezzo dello Statuto. Si pensi, ad esempio, alla modifica dello stesso procedimento di revisione degli Statuti, ambito di grande rilevanza giuridica e politica, con particolare riferimento all'inserimento del requisito dell'intesa tra Stato e autonomie speciali¹⁶. Inoltre, se è vero che la modifica degli Statuti si è rivelata alquanto difficile – ma non impossibile – in diverse autonomie differenziate l'adozione di norme di attuazione non è stata meno difficoltosa¹⁷. In altre parole, adottando una visione d'insieme sul fenomeno dell'autonomia speciale, un

¹³ Fanno riferimento alla necessità di superare il modello della ripartizione delle competenze in favore di una visione basata sul concetto di politiche pubbliche, che implica la necessità di prevedere e/o rafforzare forme di collaborazione a più livelli, R. BIN, *La legge regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini 1997, p. 127; S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2020, pp. 1-74; F. PALERMO, *Il nucleo essenziale dell'autonomia, tra l'Accordo di Parigi e il "terzo Statuto"*, in *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento*, n. 32, 2006, pp. 283-302; sulla sempre maggiore importanza della c.d. *shared rule* negli ordinamenti composti, v. T. HUEGLIN, S. MÜLLER, *A Reply to Fenna and Schnabel's (2024) "What is Federalism?"*, in *Publius: The Journal of Federalism*, n. 55, 2025, pp. 399-407.

¹⁴ Senza con ciò necessariamente muoversi al di fuori dello stato di diritto: sul punto, e per una valutazione critica della recente proposta di revisione dello Statuto altoatesino sul tema della protezione delle competenze provinciali, v. F. PALERMO, *La proposta di revisione degli statuti speciali: autonomia anche dallo Stato di diritto?*, in *federalismi.it*, n. 14, 2024, pp. 260-274; *contra*, H. HAPPAHER, *Note in margine a un progetto di riforma dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/ Südtirol*, in *federalismi.it*, n. 15, 2024, pp. 237-246.

¹⁵ Una posizione differenziata ma non eccezionale o straordinaria, che integra ed è complementare alle previsioni costituzionali: sul punto, v. N.P. ALESSI, *La crisi come risorsa: riflessioni costruttive sui rapporti tra Stato e Regioni in Italia nella prospettiva della differenziazione*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le tendenze del decentramento in Europa*, ESI, Napoli, 2023, pp. 231-267; sul tema, in prospettiva comparata, M. ACKRÉN, *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World. A Fuzzy-Set Application*, Åbo Akademi University Press, Åbo, 2009, pp. 11-20.

¹⁶ Sul punto, v. R. LOUVIN, *La "previa intesa"*, *cit.*, pp. 38-45; questo elemento procedurale potrebbe essere considerato meno rilevante per quelle autonomie che sono sorrette anche da accordi internazionali (soprattutto la Provincia di Bolzano), ma per le altre esiste il rischio che siano adottate revisioni dal Parlamento anche in contrasto con la posizione regionale espressa dal Consiglio regionale; va osservato che non si tratta di una possibilità remota, come la revisione dello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia del 2016 ha mostrato: sul punto, v. C. DI MARTINO, *Il procedimento di riforma degli statuti speciali: riflessioni a margine della modifica dello statuto del Friuli-Venezia Giulia*, in *federalismi.it*, n. 3, 2018, pp. 1-12.

¹⁷ Si pensi al grande scarto nell'adozione di queste norme tra la Provincia di Bolzano, la Valle d'Aosta (sebbene recentemente in grande flessione) e le altre: sul tema, v. R. LOUVIN, *Le norme d'attuazione come fonte di autonomia dinamica*, in R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia. Le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2018, pp. 85-102; S. PAROLARI, *La specialità e le fonti del diritto*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, ESI, Napoli, 2018, pp. 69-96.

possibile ruolo suppletivo delle norme di attuazione, ancorché potenzialmente molto rilevante, non è, da un punto di vista pratico, una garanzia di un adeguato adattamento dell'ordinamento speciale alle esigenze derivanti dalla revisione costituzionale del 2001 e alle nuove sfide della *governance* regionale in un contesto di governo multilivello¹⁸. Va inoltre osservato che la revisione statutaria potrebbe contribuire a incrementare la coerenza dell'ordinamento anche con specifico riferimento ai rapporti tra Statuto e norme di attuazione, talvolta caratterizzati da alcune distorsioni¹⁹.

Da ultimo, una terza ragione può essere definita di ordine funzionale-garantistico. La mancata revisione degli Statuti speciali – in concomitanza (in alcuni casi) con l'utilizzo suppletivo della normativa di attuazione che ha prodotto una sorta di eterogenesi dei fini – contribuisce all'affievolimento della loro funzione di garanzia della specialità. Lo Statuto speciale è la principale fonte della specialità, ma anche lo strumento che garantisce la posizione differenziata degli ordinamenti speciali nell'ordinamento costituzionale a sua volta radicata in interessi di ragione culturale, economica e geografica che ne hanno giustificato l'istituzione. Il mancato ammodernamento degli Statuti speciali potrebbe invero essere letto come un ridimensionamento del loro ruolo²⁰, sempre più frequentemente integrato da altre fonti e dunque sempre meno capace di esprimere una propria autonomia funzionale. Il rischio è un definitivo svuotamento dello Statuto, che incide sulla sua stessa legittimazione quale strumento di garanzia degli ordinamenti speciali. Inoltre, sebbene la specialità resti, come ampiamente – sebbene, come visto, non unanimemente – sostenuto, un principio fondativo del sistema costituzionale italiano, il ridimensionamento del ruolo degli Statuti speciali non giova alla – comunque sempre necessaria – giustificazione della specialità, tenendo conto che l'esercizio dell'autonomia anche “costituzionale”, nei

¹⁸ Il riferimento è qui nuovamente al tema del necessario superamento del metodo del riparto di competenze per la definizione dei rapporti tra le funzioni dello Stato e delle Regioni, ma anche alla necessità di aggiornare gli Statuti con riferimento ai rapporti con l'Unione europea, alla cooperazione transfrontaliera, all'adattamento delle norme in materia culturale-linguistica all'evoluzione della realtà sociale (nelle autonomie alpine).

¹⁹ Per esempio, v. N.P. ALESSI, F. PALERMO, *Le fonti del diritto e le procedure di revisione dell'ordinamento finanziario*, in A. VALDESALICI (a cura di), *L'ordinamento finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, Franco Angeli, Milano, 2023, pp. 151-166, ove rilevano che gli intrecci tra norme di attuazione e disposizioni statutarie in materia finanziaria determinino talvolta fenomeni giuridici dubbi dal punto di vista del sistema delle fonti, come l'utilizzo di una legge ordinaria rinforzata a modifica dello Statuto per modificare, a sua volta, una norma di attuazione, secondo un procedimento che non è quello previsto per questa fonte.

²⁰ Sul peso di una revisione statutaria e sui rischi della perdita della centralità dello Statuto speciale, v. A. RUGGERI, *La specialità regionale*, cit., pp. 92-93; un ruolo che pare necessario mantenere o ribadire anche in relazione alla posizione delle autonomie speciali nell'ordinamento europeo; sul punto, v. N.P. ALESSI, M. CARLI, M. COSULICH, G. DEMURO, E. D'ORLANDO, E. HAPPAHER, R. LOUVIN, G. POSTAL, R. TONIATTI, *Per un ruolo riconosciuto ed attivo delle autonomie regionali speciali nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Documento finale a esito della collaborazione fra Presidenza del Consiglio regionale VdA e Gruppo Autonomie Speciali Alpine (ASA) in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa (CFE), https://www.liatn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=38&catid=2&Itemid=213.

pur non ampi spazi garantiti oggi dalla disciplina statutaria, rappresenta un elemento di giustificazione importante per le autonomie²¹.

Queste considerazioni evidenziano dunque la continua attualità della revisione degli Statuti speciali, che oggi sembra conoscere una nuova fase. Quest'ultima, da un punto di vista metodologico, presenta delle caratteristiche diverse rispetto ad altri approcci emersi nel tempo.

3. La cooperazione: le speciali fanno fronte comune

Il primo approccio, anche in ordine di tempo²², è quello della cooperazione tra le autonomie speciali. Seguendo questo metodo, le autonomie speciali hanno mostrato la capacità di esprimere una posizione comune nelle negoziazioni con lo Stato relative all'ammodernamento degli Statuti speciali, almeno in riferimento a determinati temi comuni ritenuti fondamentali da tutte.

L'espressione principale di questa capacità di coordinamento delle autonomie speciali è stata la c.d. Dichiarazione di Aosta del 2006. Questo documento, firmato dai presidenti delle assemblee e dai presidenti regionali/provinciali è stato presentato dopo il fallimento della riforma istituzionale del governo Berlusconi, nel confuso periodo di attuazione della riforma del 2001. La Dichiarazione, dopo una premessa che evidenzia la rilevanza e il ruolo delle autonomie speciali nel quadro dello sviluppo del regionalismo italiano, afferma una serie di principi cardine che avrebbero dovuto guidare le riforme istituzionali dello Stato e i successivi interventi riguardanti le autonomie speciali. Innanzitutto, viene ribadito il carattere differenziale di questi ordinamenti, giustificato da ragioni di ordine storico, istituzionale, territoriale, culturale e linguistico²³. Tale condizione differenziale implica un rapporto con lo Stato connotato da caratteri di bilateralità, e dunque al di fuori – o meglio, a integrazione – dei canali ordinari di cooperazione “maggioritari”²⁴. Da ciò deriva la necessità, affermata dal documento, di rafforzare la negoziazione bilaterale con lo Stato nel rispetto del contenuto essenziale del principio di

²¹ Sull'importanza di giustificare l'autonomia con il suo esercizio, v. F. PALERMO, *Autonomia in movimento*, cit., p. 18; per uno studio comparatistico sui diversi regimi di autonomia “costituzionale” degli enti subnazionali, v. F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart, Oxford-Portland, 2019.

²² Metodo che pare caratterizzare, anche se non in modo esclusivo, il periodo che va dalla riforma del Titolo V, introdotta con l. cost. n. 3/2001, alla riforma Renzi-Boschi, che comprende anche l'immediato tentativo di contro-riforma nella XIV legislatura.

²³ Dichiarazione di Aosta, p. 1: “E' innegabile che l'autonomia speciale mantenga la sua originalità essendo fondata su fattori differenziali assolutamente singolari, diversi da Regione a Regione, che affondano le radici in ragioni storiche, istituzionali territoriali (insularità, territorio esclusivamente montano, frontalierità), culturali e linguistiche (minoranze linguistiche) senza pari – nonché irreversibili - e non in un mero atto di volontà statale di generale decentramento”.

²⁴ Dichiarazione di Aosta, p. 6: “[...] la rappresentanza delle autonomie speciali nei confronti dello Stato non può che essere singolare ed individuale. Eventuali sedi di rappresentanza collettiva, sono riconosciute liberamente da ognuna di esse, alle quali è riservata la piena facoltà di determinarne le forme, le modalità ed i limiti. Pertanto, alla luce di quanto sopra, non si palesa adeguato alle caratteristiche delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome alcun sistema “a maggioranza” [...]”.

specialità²⁵. Ciò attraverso la costituzionalizzazione del principio dell'intesa per la revisione degli Statuti²⁶, che non dovrebbero essere volte al mero adeguamento alla riforma del 2001 ma a un vero e proprio ammodernamento “per adeguare le proprie istituzioni politiche ed amministrative alle nuove sfide cui debbono far fronte le Regioni nella gestione del proprio territorio e delle rispettive collettività, in chiave di collaborazione con le altre Regioni, con la Comunità nazionale e con l'Unione europea”²⁷.

Questa presa di posizione comune delle autonomie speciali denota la volontà di creare un fronte capace di maggiore forza negoziale con lo Stato, nell'interesse di tutte. In altre parole, sebbene ogni autonomia differenziata presenti delle necessità diverse e la revisione dello Statuto debba naturalmente procedere per moduli bilaterali, l'affermazione di questi principi da parte di un blocco che rappresenta una porzione consistente del territorio e della popolazione italiana²⁸ costringe lo Stato a prendere sul serio queste rivendicazioni.

E invero la Dichiarazione di Aosta pareva aver sortito i suoi effetti, tenendo conto che entrambi gli ampi progetti di revisione costituzionale della XIV e della XVII legislatura e altre proposte nelle legislature successive, contenevano una disposizione che faceva riferimento alla necessaria intesa con le autonomie speciali per la revisione o l'adeguamento dei loro Statuti²⁹. A prova della portata di quel documento, è interessante notare che la Dichiarazione di Aosta viene ancora spesso citata nelle relazioni introduttive di

²⁵ Sulla negoziazione bilaterale con lo Stato come contenuto essenziale della specialità, v. N.P. ALESSI, F. PALERMO, *Intergovernmental Relations and Identity Politics in Italy*, in Y. FESSHA, K. KÖSSLER, F. PALERMO (a cura di), *Intergovernmental Relations in Divided Societies*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 183-218.

²⁶ Dichiarazione di Aosta, p. 4: “non possono essere imposte modificazioni degli ordinamenti delle autonomie speciali senza il loro consenso ed è necessaria anzi la costituzionalizzazione del principio dell'intesa e della natura pattizia degli Statuti ai fini dell'indispensabile adozione delle modifiche statutarie”; l'inserimento del principio dell'intesa per la revisione degli Statuti è una delle principali rivendicazioni di tutte le autonomie speciali.

²⁷ Dichiarazione di Aosta, p. 5.

²⁸ L'insieme delle autonomie speciali costituisce invero un quinto delle Regioni, quasi un quinto della popolazione e quasi un quarto del territorio nazionale.

²⁹ Art. 38, d.d.l. cost. approvato dalle camere e pubblicato in G.U. n. 269 del 18 novembre 2005, «Modifiche alla Parte II della Costituzione»: “1. All'articolo 116, primo comma, della Costituzione, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione. Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale”; art. 39, comma 13, d.d.l. cost. approvato dalle camere e pubblicato in G.U. n. 88 del 15 aprile 2016: “Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi Statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”; sulle differenze tra queste disposizioni e le problematiche interpretative soprattutto in riferimento alla seconda, v. R. TONIATTI, *Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori: i titoli fondativi dell'autonomia speciale e le incognite della revisione costituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale*, cit., pp. 13-44; S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale*, cit., pp. 286-288; v. anche M. CARLI, E. D'ORLANDO, E. HAPPAHER, R. LOUVIN, G. POSTAL, R. TONIATTI, *La «clausola di salvaguardia» e le autonomie speciali alpine: profili critici circa i rapporti fra la revisione costituzionale dell'ordinamento regionale e la garanzia statutaria dell'autonomia regionale differenziata*, Memoria a cura del gruppo di ricerca A.S.A. (Autonomie Speciali Alpine) nel quadro del progetto L.I.A. (Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale) dell'Università di Trento, disponibile al seguente link: https://www.liatn.eu/images/MEMORIA_ASA_SU_INTESA_STATUTARIA.pdf.

proposte di legge parlamentari per la revisione degli Statuti speciali, come nel caso dell'ultima in ordine di tempo presentata dal Senatore Patton³⁰.

4. La sperimentazione partecipativa: le speciali si ispirano a vicenda

Il secondo metodo è emerso nel quadro dei due progetti di riforma istituzionale della XIV e della XVII legislatura³¹. Si tratta della sperimentazione di percorsi partecipativi interni alle autonomie speciali per la definizione di una proposta di modifica dei rispettivi Statuti³².

In un primo momento, tra il 2004 e il 2006, sono state le Regioni Friuli-Venezia Giulia³³, Sardegna³⁴ – con un tentativo poi arenatosi prima di cominciare – e Valle d'Aosta³⁵ a procedere alla predisposizione di questi esperimenti partecipativi con legge regionale³⁶ e alla loro realizzazione negli anni seguenti³⁷. In seguito, tra il 2015 e il 2016, è stata la volta delle province autonome di Bolzano³⁸ e Trento³⁹, le cui esperienze partecipative si sono concluse rispettivamente nel 2017 e nel 2018.

³⁰ V. d.d.l. cost. n. 1019/2024, “Modifiche agli Statuti speciali delle regioni di cui all’articolo 116, primo comma, della Costituzione, in merito alla procedura per la modificazione degli Statuti medesimi”; nel corso del tempo, numerose sono state le proposte parlamentari dello stesso tenore: per una panoramica, v. E. HAPPACHER, *La riforma dello Statuto del 1972*, in R. TONIATTI (a cura di), *La specialità nella specialità*, Università di Trento, Trento, 2022, pp. 217-234.

³¹ Si fa naturalmente riferimento ai progetti di revisione costituzionale del governo Berlusconi e del governo Renzi, entrambi bocciati dopo il voto referendario.

³² Per uno sguardo d'insieme su queste esperienze, v. M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa nelle Regioni a Statuto speciale: tendenze e prospettive di sviluppo*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, cit., pp. 197-222; R. TONIATTI, *Le vie della democrazia partecipativa per la legittimazione delle autonomie speciali*, in G. COINU, G. DEMURO, F. MOLA (a cura di), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, ESI, Napoli, 2017, pp. 63-83.

³³ A. FESTA, *La convenzione regionale per la stesura del nuovo statuto di autonomia della regione autonoma Friuli Venezia-Giulia*, in *federalismi.it*, n. 3, 2005, pp. 1-11; si tratta dell'unico tra questi primi esperimenti partecipativi ad aver condotto all'adozione, da parte del Consiglio regionale, di una proposta di legge di revisione dello Statuto, bloccatasi poi in sede parlamentare.

³⁴ G. GHERARDINI, *Una Consulta per riscrivere lo Statuto sardo*, in *Il messaggero Sardo*, 6 novembre 2014.

³⁵ La Convenzione valdostana ha concluso i suoi lavori con la redazione di una bozza di Statuto, che non però non è mai stata esaminata dal Consiglio regionale: su questa esperienza, v. P. COSTANZO, *L'autonomia valdostana tra ses propres racines e statuto speciale*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 27-46; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 250.

³⁶ L.r. Friuli-Venezia Giulia n. 12/2004; l.r. Valle d'Aosta n. 35/2006; l.r. Sardegna n. 7/2006.

³⁷ Va anche dato conto di un'iniziativa “accademica” siciliana: una bozza di nuovo Statuto della Regione Sicilia è stata presentata da un gruppo di costituzionalisti siciliani in occasione di un convegno tenutosi a Messina il 16 e 17 marzo 2017; v. A. RUGGERI, *Per un nuovo Statuto della Regione siciliana*, in *Consulta Online*, n. 2, 2017, pp. 258-297; A. MORELLI, *Un nuovo Statuto per la Regione siciliana: il progetto dei costituzionalisti*, in *le Regioni*, n. 1-2, 2017, pp. 297-305.

³⁸ L. prov. Bolzano n. 3/2015; sul tema, v. F. PALERMO, *Verso una riforma partecipata dello Statuto di autonomia. Una prospettiva metodologica e comparata*, in *Informator*, n. 3, 2015, pp. 9-15; M. ROSINI, *Il processo di adeguamento degli Statuti speciali si rimette in moto? La convenzione sull'Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2015, pp. 1-11; M. COSULICH, *Parallele divergenti? Modello, metodo e merito nei lavori della Convenzione bolzanina e della Consulta trentina*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3, 2018, pp. 145-164; ID., *Uno Statuto per due Province. Considerazioni in margine all'avvio del procedimento di revisione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Amministrazione in cammino*, 2016, pp. 1-11; F. CORTESE, F. PALERMO, *Verso una (lenta) riforma partecipata dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *le Regioni*, n. 2, 2017, pp. 1201-1209.

³⁹ M. COSULICH, *La Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: una visione largamente condivisa del futuro dell'autonomia trentina*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018, pp. 1-16; ID., *Parallele divergenti?*, cit., pp. 145-164.

Tutte queste esperienze possono essere inquadrare nel concetto di innovazione democratica⁴⁰, che ricomprende tutti quegli strumenti, quelle istituzioni e quei processi che arricchiscono la decisione pubblica e il procedimento legislativo (in questo caso di revisione degli Statuti) attraverso la partecipazione popolare, valorizzata in diversi modi. In questi casi, tale valorizzazione si concretizza su due piani. In primo luogo, tutte le leggi regionali hanno istituito con legge regionale un organo di diversa denominazione – Consulta o Convenzione – con una composizione mista che ricomprende esponenti politici e rappresentanti di diversi settori della società civile⁴¹. In secondo luogo, le leggi istitutive hanno previsto la predisposizione di momenti di coinvolgimento della popolazione come fasi di informazione, di confronto e di raccolta di informazioni o l'organizzazione di *fora* per la discussione di proposte per la revisione degli Statuti⁴².

Ciò che rileva ai fini della presente analisi è il profilo metodologico, l'approccio alla riforma degli Statuti speciali che ha contraddistinto, in due periodi diversi caratterizzati però da simili condizioni politico-costituzionali, l'esperienza di quasi tutte le autonomie speciali. Questo approccio partecipativo pare espressione di quel fenomeno di “*laboratory federalism*” che è una delle caratteristiche tipiche del funzionamento degli ordinamenti composti, da molti ritenuto come uno degli elementi più interessanti per le sue potenzialità in termini di sviluppo degli ordinamenti democratici⁴³. Invero, alcune autonomie speciali hanno sviluppato soluzioni innovative per la revisione degli Statuti che si sono poi diffuse ad altri ordinamenti, creando così una dinamica virtuosa, al netto dei risultati (poi deludenti⁴⁴) ottenuti da queste esperienze. In altre parole, sebbene le iniziative non siano state esplicitamente coordinate, la diffusione delle stesse e il loro adattamento alle diverse situazioni locali, evidenziano la presenza di una dinamica virtuosa di dialogo tra le diverse autonomie speciali secondo una logica se non collaborativa, almeno

⁴⁰ Sul concetto di innovazioni democratiche, v. G. SMITH, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009; S. ELSTUB, O. ESCOBAR (a cura di), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2019; H. LANDEMORE, *Open Democracy Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2020; U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.

⁴¹ Con modalità diverse da autonomia ad autonomia: v. M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa*, cit., pp. 206-213.

⁴² *Ibid.*, pp. 206-213.

⁴³ Una delle prime teorizzazioni di questo concetto si trova in W.E. OATES, *An Essay on Fiscal Federalism*, *Journal of Economic Literature*, n. 3, 2009, pp. 1120-1149; va osservato che alcuni studi mostrano oggi come questa dinamica possa anche funzionare al contrario, nel senso che gli ordinamenti composti comportano anche il rischio di affermazione e diffusione di modelli in contrasto con i principi democratici e con la protezione dei diritti umani: sul punto, v. J. BEDNAR, *Polarization, Diversity, and Democratic Robustness*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, n. 50, 2021, pp. 1-6; T. GINSBURG, E.A. POSNER, *Subconstitutionalism*, in *Stanford Law Review*, n. 6, 2009, pp. 1583-1628; per una panoramica di modelli di innovazione democratica negli ordinamenti composti e delle particolari opportunità che questi ultimi offrono, v. M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, ESI, Napoli, 2020; C. FRAENKEL-HAEBERLE, S. KROPP, F. PALERMO, K.-P. SOMMERMAN (a cura di), *Citizen Participation in Multi-level Democracies*, Brill-Nijhoff, Leida-Boston, 2015.

⁴⁴ Come visto, tutte le proposte contenute nei documenti finali sono state poi accantonate in diversi momenti.

solidale, che lascia intravedere l'esistenza di un "sistema delle autonomie speciali" che produce delle rivendicazioni e delle proposte coerenti.

5. Il metodo unilaterale: Alto Adige/*Südtirol* first?

Il terzo e ultimo metodo può essere definito come unilaterale, e caratterizza le ultime iniziative di revisione recentemente proposte, e in particolare, quella trentino-altoatesina (ma avente come principale destinataria la Provincia di Bolzano).

Con riferimento al focus di questo scritto, va evidenziato come tale iniziativa, sfociata oggi in un d.d.l. costituzionale di revisione dello Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (TAAST), sia l'esito di un percorso iniziato nel 2023 con la presentazione alla Presidente del Consiglio di una proposta di revisione degli Statuti speciali (escluso quello siciliano) da parte di (quasi) tutte le autonomie speciali in occasione del secondo Festival delle Regioni⁴⁵. Questa, sebbene formalmente collettiva, è stata sostanzialmente il frutto di un'iniziativa della Provincia di Bolzano, per il tramite del suo esecutivo, solo in seguito estesa alle altre autonomie speciali⁴⁶. Dopo una prima fase in cui è stata prevista istituzione di un tavolo tecnico-politico tra governo e autonomie⁴⁷, a partire da ottobre 2024 le trattative sono invece procedute in via bilaterale e hanno, concretamente, interessato ad oggi solo la riforma dello Statuto TAAST⁴⁸. Tale negoziazione bilaterale si è tradotta in un d.d.l. di iniziativa governativa depositato alla Camera dei deputati il 19 giugno 2025.

Come anticipato, questo nuovo tentativo di adeguamento statutario è connotato da un metodo diverso che può essere definito unilaterale, con ciò volendo descrivere un approccio che implica la rinuncia ai canoni del dialogo e della cooperazione su diversi piani.

Una prima dimensione è quella del ridimensionamento del dialogo con le altre istituzioni provinciali e regionali: si tratta infatti di un'iniziativa dell'esecutivo provinciale (degli esecutivi provinciali), sulla quale non c'è stato né coinvolgimento né dibattito consiliare⁴⁹ prima dei pareri obbligatori previsti dalla attuale disciplina statutaria⁵⁰. Ciò distingue questo approccio da entrambi i precedenti, che prevedevano un ruolo

⁴⁵ Il testo della proposta è disponibile al seguente link: https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/f6962ad0-581f-014c-d417-008ef1986434/fbc08a16-d8f0-491a-8adc-de3520d10661/2023.10.03_DDL.%20Cost.%20Adeguamento%20Statuti%20speciali.pdf.

⁴⁶ F. PALERMO, *La proposta di revisione*, cit., p. 262.

⁴⁷ Nel periodo tra aprile e maggio 2024, secondo quanto riportato dal sito <https://autonomia.provincia.bz.it/it/1-attuale-riforma-dello-Statuto-di-autonomia> e dalla relazione al d.d.l. cost. n. 2473/2025 recante Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, presentato alla Camera dei Deputati il 19 giugno 2025.

⁴⁸ Il tavolo tecnico predisposto a tal fine ha operato dal 16 ottobre al 16 dicembre 2024.

⁴⁹ Sul punto, v. R. TONIATTI, *La manutenzione degli Statuti speciali: l'avvio di un processo di riforma (con particolare rilievo al Trentino-Alto Adige/Südtirol)*, in *federalismi.it*, n. 14, 2024, pp. 292-326; R. LOUVIN, *Prime note*, cit., p. 4; F. PALERMO, *La proposta di revisione*, cit., p. 262.

⁵⁰ I Consigli provinciali di Bolzano e Trento hanno espresso parere favorevole in data 7 maggio 2025, mentre il Consiglio regionale in data 14 maggio 2025.

rilevante dei Consigli, quali promotori alla pari degli esecutivi di una determinata visione della revisione statutaria o quali protagonisti del procedimento partecipativo e destinatari delle proposte popolari.

Una seconda dimensione è quella della rinuncia al dialogo con la popolazione e ai moduli partecipativi. Alla base di quest'ultimo approccio alla revisione statutaria vi è infatti un metodo totalmente opposto, un approccio pragmatico dettato anche da ragioni contingenti, come l'omogeneità politica degli esecutivi regionali/provinciali e nazionale e la stretta connessione tra diversi progetti di riforma costituzionale, che favorisce l'emersione di logiche di scambio⁵¹.

La terza dimensione, la più rilevante ai fini del presente lavoro, è quella della rinuncia alla cooperazione con le altre autonomie speciali. Come rilevato, la stessa proposta iniziale del 2023 non può dirsi essere il frutto di una cooperazione, ma del traino, se non della “fuga” della Provincia di Bolzano e di una sorta di rincorsa delle altre. A riprova di ciò è stato in effetti osservato che la principale destinataria anche della proposta collettiva di revisione fosse da riconoscersi fin da subito nella sola Provincia di Bolzano (e, solo di riflesso, la Provincia di Trento)⁵². La “separazione” dei tavoli di lavoro, che ha significato l'apertura delle negoziazioni solo per la Provincia di Bolzano, e il conseguente tentativo di isolamento della Provincia rispetto al sistema costituzionale per il tramite di questa revisione⁵³, sono ulteriori conferme della volontà di non coordinarsi con le altre autonomie.

In definitiva, questo metodo rappresenta la negazione dei precedenti, che invece mostrano di essere non solo compatibili, ma anche coerenti, in quanto entrambi espressione dell'esistenza di un sistema delle autonomie speciali capace di cooperare e dialogare. In questo nuovo capitolo, la Provincia di Bolzano pare dunque aver rinunciato al suo ruolo di traino o modello del regionalismo (speciale e ordinario) per concentrarsi sul proprio percorso.

6. L'emergente unilateralismo e le sue ripercussioni sulla specialità

Le vicende più recenti relative alla revisione degli Statuti speciali mostrano dunque come la cooperazione e il dialogo abbiano ceduto il passo all'unilateralismo.

A prescindere dal completamento o meno del percorso di revisione dello Statuto speciale TAAST, se un tale metodo si consoliderà, ciò potrebbe avere diverse ripercussioni sul funzionamento del sistema regionale e, in particolare, sulla specialità. L'unilateralismo praticato nell'ambito della revisione degli Statuti speciali – come in altri – rinforza la già esistente divaricazione tra la Provincia di Bolzano e le altre

⁵¹ F. PALERMO, *La proposta di revisione*, cit., pp. 262 e 273; R. LOUVIN, *Prime note*, cit., p. 3, che fa riferimento alla logica di scambio.

⁵² F. PALERMO, *La proposta di revisione*, cit., p. 262.

⁵³ Parla di “operazione di isolamento”, F. PALERMO, *La proposta di revisione*, cit., p. 272; *contra*, H. HAPPACHER, *Note in margine*, cit., pp. 245-246.

autonomie speciali⁵⁴, e questa dinamica potrebbe determinare delle conseguenze negative sul radicamento della specialità come principio giuridico fondamentale nella Costituzione materiale dell'ordinamento italiano.

Tale approccio, se esteso e consolidato, potrebbe invero condurre a un indebolimento della specialità come categoria del regionalismo italiano ed elemento caratterizzante la forma di Stato. Questo tipo di approccio all'ammodernamento degli ordinamenti speciali non contribuisce infatti all'affermazione della diversità come ragione fondante la differenziazione giuridica, rafforzando invece un modello secondo cui le autonomie forti e non necessariamente istanze giustificate ottengono un riconoscimento. In altre parole, sebbene naturalmente la ragionevolezza della differenziazione della Provincia di Bolzano – come del resto delle altre autonomie speciali – e la necessità della revisione statutaria non siano in discussione, l'unilateralismo rafforza l'elemento politico su quello giuridico e conduce a risultati non sempre giustificabili da un punto di vista costituzionale. Esso invero premia la forza negoziale della singola autonomia e/o la presenza di concordanze politiche più che rispettare coerentemente il quadro costituzionale e i suoi principi. Uno sviluppo di diverso grado dell'autonomia speciale non è un elemento incompatibile con le previsioni costituzionali in questa materia, e anzi fa parte del normale funzionamento dei sistemi autonomistici, tutti contenenti un certo grado di asimmetria (fattuale e, di conseguenza, giuridica)⁵⁵; tuttavia, l'adeguamento delle norme fondamentali degli ordinamenti autonomi, richiesto dalla disciplina costituzionale del 2001, pare più difficilmente giustificabile sulla base dei canoni della proporzionalità e dell'adeguatezza: in altre parole, non esistono principi giuridici né situazioni fattuali che giustificano interventi di adeguamento disallineati, a maggior ragione quando questi interventi recano contenuti di interesse per tutte le specialità. La garanzia internazionale posta a fondamento della specialità della Provincia di Bolzano (e, di riflesso, del TAAST) non pare poter a sua volta legittimare la prioritizzazione del suo pur legittimo interesse.

In definitiva, contribuendo a instaurare una logica di competizione tra le autonomie differenziate, questo metodo contribuisce a un'erosione della specialità come principio di sistema, e al rischio di una sua maggiore messa in discussione, perché conduce a una divaricazione nel percorso delle speciali non giustificata se non dalla presenza o meno di una particolare forza negoziale. Un indebolimento del fronte

⁵⁴ F. PALERMO, *L'involuzione della specialità nel sistema regionale italiano e la imprescindibile revisione degli Statuti*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2023, pp. 120-133.

⁵⁵ R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in www.robertobin.it, 2017; F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, 2018, pp. 255-271; *contra*, R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in www.dirittiregionali.it, n. 1, 2020, pp. 140-172, il quale contesta la tesi della stretta relazione tra autonomia e asimmetria sulla base però dell'osservazione delle esperienze dei soli c.d. federalismi "classici".

delle speciali indebolisce in definitiva la specialità in generale⁵⁶, in un clima politico e accademico come visto già tendenzialmente diffidente.

Non va del resto ignorato il fatto che l'unilateralismo e il parziale isolamento che ne consegue comportano degli effetti di sistema che potranno ripercuotersi a lungo termine anche sulla stessa Provincia di Bolzano. Ciò, in primo luogo, per il fatto che tale "fuga" indebolisce la forza negoziale della stessa Provincia, se e quando non ci saranno le condizioni politiche di omogeneità con lo Stato che hanno determinato la recente accelerazione nelle trattative per la revisione dello Statuto. In un contesto caratterizzato dall'unilateralismo, essa rischierà di non potersi giovare del sostegno delle altre autonomie speciali in eventuali momenti – non escludibili a priori – caratterizzati da difficili relazioni con lo Stato. In secondo luogo, il (pre)giudizio sulla specialità come privilegio, rafforzandosi in conseguenza delle dinamiche menzionate, potrebbe condurre a maggiore resistenza del centro anche nei confronti della specialità più speciale, al netto della protezione internazionale che le è accordata. In terzo luogo, l'isolamento interno cui conduce l'unilateralismo non pare essere una soluzione realistica per l'ammodernamento dell'autonomia in una realtà sociopolitica complessa come quella odierna, in cui la separazione (delle competenze, dei percorsi autonomistici) non sembra costituire un modello efficace⁵⁷. In altre parole, oltre agli effetti sul piano sistematico, il modello dell'unilateralismo – e le conseguenze che comporta – potrebbero ritorcersi contro la stessa Provincia di Bolzano.

Va detto che la cooperazione tra le autonomie differenziate (in questo caso con riferimento alla predisposizione di revisioni statutarie) non è richiesta da un punto di vista giuridico-costituzionale, e inoltre nel panorama comparato esistono diversi ordinamenti che prevedono l'esistenza di singole autonomie, alcune delle quali sono considerate dei modelli di autogoverno di successo⁵⁸. Tuttavia, è anche vero che laddove ci sia la possibilità, unire le forze a livello nazionale o sovranazionale ha sempre portato i suoi frutti in termini di protezione delle prerogative subnazionali minoritarie. Si pensi, per esempio, all'importanza del coordinamento delle Regioni a livello europeo che ha portato alla loro maggiore rilevanza nell'ordinamento sovranazionale⁵⁹. Si potrebbe dunque affermare che la cooperazione non è un

⁵⁶ G. DEMURO, *Quale futuro per l'autonomia speciale?*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, Il Mulino, Bologna, 2016, pp. 143-151.

⁵⁷ Come visto in precedenza, la complessità dei compiti odierni e la continua interazione tra diversi ordinamenti spingono invece a una sempre maggiore cooperazione tra livelli di governo e al superamento di logiche duali o isolazioniste.

⁵⁸ Per esempio, le isole Åland in Finlandia; per un recente scritto in materia in lingua italiana, v. A. NILSSON, *Le isole Åland nell'Unione europea: piccole ma rilevanti?*, in N.P. ALESSI, C. FAVAL (a cura di), *Piccole autonomie e partecipazione in Europa: confronti e prospettive*, ESI, Napoli, 2025, pp. 45-66.

⁵⁹ Sul punto, v. S. BOLGHERINI, *Still Bypassing the Nation-State: EU Regional Mobilization Two Decades Later*, in *federalismi.it*, n. 7, 2020, pp. 17-30; C. PERATHONER, *Le 'Regioni' nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, in *federalismi.it*, n. 7, 2020, pp. 61-89; naturalmente, questa rilevanza è ancora ritenuta alquanto ridotta (per esempio, v. O. CHESSA, *L' "Europa delle Regioni": illusioni e delusioni*, in *federalismi.it*, n. 7, 2020, pp. 46-60) ma la mobilitazione e lo sforzo cooperativo rimangono rilevanti nel contesto europeo.

elemento necessario per lo sviluppo di un'autonomia, ma la sua non attivazione diventa addirittura un fattore che incide negativamente su tale sviluppo se esiste la possibilità di usarla e questa non viene sfruttata.

In questo contesto, non vanno comunque negate le responsabilità delle altre autonomie – alcune delle quali in un serio vortice involutivo⁶⁰. Tuttavia, ciò non toglie che – a prescindere dalle responsabilità, in parte anche attribuibili al governo centrale⁶¹ – il metodo utilizzato per la revisione dello Statuto TAAST possa produrre le conseguenze descritte in precedenza.

7. Conclusioni: il millenarismo su scala regionale non giova alla specialità

Il presente articolo ha cercato di fornire una sistematica dei metodi che sono stati utilizzati per la proposizione delle revisioni statutarie previste dall'art. 10, l. cost. n. 3/2001 nel corso dei suoi ventiquattro anni di transitoria vigenza.

Come visto, i primi due metodi mostrano l'esistenza di un "sistema delle autonomie" capace di coordinarsi, di avere una forza negoziale rilevante e di stimolare soluzioni innovative, con ciò rafforzando la specialità come categoria (sebbene naturalmente differenziata al suo interno) e come principio di sistema più che come retaggio del passato. Al contrario, il metodo dell'unilateralismo si basa sulla negazione della cooperazione e del dialogo, e comporta il rischio di ulteriore erosione della e delle (singole) specialità.

Lo scatto in avanti, e il conseguente isolamento della Provincia di Bolzano, sembrano essere rappresentativi di un clima e di dinamiche sempre più presenti sulla scena politica nazionale, comparata ed internazionale. Si fa riferimento a quella aspirazione (libertaria e millenarista), a fronte della presa di coscienza della serietà dei problemi dell'epoca corrente e della convinzione della venuta di un'apocalisse (climatica, politica, economica), alla costruzione di bunker superprotetti – da residenze private a Regioni o interi Stati – nei quali alcuni potranno prosperare mentre il mondo (in questo caso la specialità) va verso il collasso. Questa ideologia, che tocca trasversalmente diverse anime della società e della politica contemporanea, implica una più o meno marcata rinuncia ai vincoli di solidarietà e ai principi democratici, e premia il pragmatismo e la forza (economica, politica, negoziale).

⁶⁰ Anche quelle generalmente considerate esempi di buon funzionamento della specialità, come la Valle d'Aosta; v. N.P. ALESSI, *Il sonno della Regione genera mostri: il fine legislatura valdostano e l'ennesimo grattacapo giuridico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2025, pp. 302-322; G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in *le Regioni*, n. 2, 2020, pp. 235-275.

⁶¹ Fa riferimento a un "atteggiamento di *divide et impera*" dello Stato nei confronti delle autonomie speciali F. PALERMO, *Specialità, minoranze e revisione Statutaria: l'incertezza programmata*, in R. TONIATTI (a cura di), *Il fattore minoranza nella revisione Statutaria delle autonomie speciali alpine*, Università di Trento, Trento, 2017, pp. 121-135.



Si tratta però di un'ideologia perdente, non solo per la generalità (e in questo caso per il sistema delle autonomie speciali), ma anche per i suoi stessi fautori, che si troveranno in una gabbia dorata in un contesto in cui il benessere diventerà una risorsa scarsa e sempre più preda di qualcuno ancora più forte o più meritevole.

La rinuncia ai canoni della cooperazione e del dialogo in favore dell'affermazione del fattore politico nell'ambito della revisione degli Statuti speciali è dunque una strada che potrebbe portare dei risultati favorevoli nel breve termine (per alcuni), ma che non gioverà alla e alle specialità in futuro.