

L'attuazione del secondo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol

GIANFRANCO POSTAL





L'attuazione del secondo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol

Gianfranco Postal

Università degli Studi di Trento
Facoltà di Giurisprudenza

website: <http://www.liatn.eu>



UNIVERSITÀ
DI TRENTO

Pubblicato da
Università degli Studi di Trento
via Calepina, 14 - 38122 Trento
casaeditrice@unitn.it
www.unitn.it

Redazione e impaginazione: Federica Foti
Copertina: Sala Depero interni [foto Romano Magrone - Archivio Ufficio Stampa]

Copyright © 2024 Gianfranco Postal, Roberto Toniatti

Questo libro è disponibile in Open Access con la licenza
Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale

Prima edizione: 2024
ISBN 978-88-5541-069-4
DOI https://dx.doi.org/10.15168/11572_413471

INDICE

PRESENTAZIONE	7
INTRODUZIONE	11

CAPITOLO PRIMO

IL RUOLO E L'EVOLUZIONE DELLE NORME DI ATTUAZIONE DELLO STATUTO

<i>1. La vertenza con l'Austria, la Commissione dei diciannove e il Pacchetto delle 137 misure a favore della popolazione altoatesina</i>	<i>15</i>
<i>2. Il Calendario operativo del "Pacchetto"</i>	<i>20</i>
<i>3. Dal "Pacchetto" alle leggi costituzionali</i>	<i>21</i>
<i>4. Gli articoli 107, 108 e 109 dello Statuto, la Commissione paritetica dei Dodici e quella dei Sei.....</i>	<i>24</i>
<i>5. Obiettivi e caratteristiche delle norme di attuazione statutaria.....</i>	<i>30</i>
<i>6. L'evoluzione nel tempo degli obiettivi delle norme di attuazione</i>	<i>34</i>
<i>7. Le norme di attuazione statutaria dopo la modifica del Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione.....</i>	<i>37</i>
<i>8. Alcuni limiti delle norme di attuazione statutaria rilevati dalla giurisprudenza costituzionale.....</i>	<i>40</i>
<i>9. La Commissione parlamentare per le questioni regionali</i>	<i>43</i>
<i>10. Il metodo di esposizione delle norme</i>	<i>47</i>

CAPITOLO SECONDO

LE NORME DI ATTUAZIONE STATUTARIA DAL 1973 AL 1992

<i>1. I lavori della Commissione dei Dodici.....</i>	<i>49</i>
<i>2. Sintesi sulle norme di attuazione del periodo 1973-1992</i>	<i>50</i>
<i>3. Il nuovo assetto dell'autonomia finanziaria a seguito della legge 30 novembre 1989, n. 386, e della riforma tributaria nazionale</i>	<i>72</i>
<i>4. Le norme di attuazione che portano alla chiusura della vertenza con l'Austria, il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e le altre norme.....</i>	<i>74</i>

CAPITOLO TERZO

LE NORME DI ATTUAZIONE STATUTARIA DOPO LA CHIUSURA DELLA VERTENZA CON L'AUSTRIA, DAL 1992 AL 2001

<i>1. Premessa.....</i>	<i>83</i>
-------------------------	-----------

<i>2. Le questioni rimaste aperte dopo la chiusura della vertenza.....</i>	84
<i>3. Le ulteriori norme di attuazione (1993-2001) emanate a seguito degli accordi con il Governo e il concorso dell'autonomia agli obiettivi di finanza pubblica</i>	95

CAPITOLO QUARTO

LE NORME DI ATTUAZIONE DOPO IL 2001 E FINO AL 2023 A SEGUITO DELLE LEGGI COSTITUZIONALI DEL 2001 E DEGLI ACCORDI BILATERALI STATO-AUTONOMIA IN MATERIA DI FINANZA PUBBLICA

<i>1. Le norme di attuazione dopo le modifiche del 2001 alla Costituzione e allo Statuto.....</i>	113
<i>2. Le norme dal 2002 al 2009 (anno della legge sul federalismo fiscale)</i>	120
<i>3. L'Accordo di Milano (2009), il Patto di garanzia (2014) e i successivi accordi come presupposti alle norme di attuazione statutaria dal 2009 al 2023</i>	129
<i>4. Le norme di attuazione (2009-2023) conseguenti agli accordi Stato-Autonomia sulla finanza</i>	138
<i>5. Note sulle norme all'esame della Commissione dei Dodici.....</i>	161

CAPITOLO QUINTO

LE NORME DI ATTUAZIONE E LE MODIFICHE DEL TITOLO VI DELLO STATUTO PER UNO SPECIFICO PERCORSO DI AGGIORNAMENTO DEI LIMITI ALLA POTESTÀ LEGISLATIVA: UN'ALTERNATIVA ALL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA DELLE REGIONI ORDINARIE

<i>1. Premessa.....</i>	163
<i>2. Le norme di attuazione come possibile strumento di recupero ed ampliamento degli ambiti di competenza della potestà legislativa delle Province autonome e della Regione</i>	164
<i>3. Norme di attuazione o progetti di autonomia differenziata?.....</i>	170
<i>4. Proposte sull'autonomia finanziaria di Province autonome e Regione con la procedura dell'art. 104 dello Statuto</i>	173
 BIBLIOGRAFIA.....	 181

PRESENTAZIONE

Il valore di un libro giuridico può esprimersi in virtù del suo contenuto scientifico e sistematico, per il contributo che esso offre ad una essenziale trattazione teorica preliminare ed alla conseguente migliore comprensione di un determinato fenomeno della realtà sociale ed istituzionale; ed, altresì, tutto all'opposto, grazie al suo contenuto rivolto a chi sia interessato soprattutto alla prassi, nel senso che si presta ad essere utile per una frequente consultazione ai fini della puntuale soluzione di problemi concreti; ed anche per il suo contenuto di portata storica, in tanto in quanto esso registri una dinamica che si è svolta nel passato ma che si protrae nel presente ed è in grado di proiettarsi anche nel futuro.

Tutti questi singoli profili di valore sono presenti nel volume di Gianfranco Postal su «L'attuazione del secondo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol» e ne raccomandano vivamente l'acquisizione, favorita anche dal regime di Open Access, da parte di un ampio pubblico di lettori e fruitori.

Già il titolo pone l'accento sul focus del fenomeno istituzionale di cui lo studio tratta: l'attuazione dello Statuto speciale. Impiegando e adattando una terminologia giuridica anglosassone, si direbbe non solo law in the books, pertanto, ma soprattutto law in action. Se ogni testo normativo è di per sé importante - a maggior ragione quando si tratti di una fonte di natura costitutiva e costituzionale, in quanto rappresenta la formalizzazione prescrittiva di una volontà politica, a sua volta espressiva di una visione progettuale da realizzare -, non meno importante è la fase della sua attuazione: l'attuazione implica, fra l'altro, l'interpretazione delle disposizioni e, pertanto, l'individuazione della ratio della norma - per quanto possibile oggettiva ma anche funzionalmente orientata -, la verifica della loro conformità con norme di rango superiore e, dunque, della loro corrispondenza con la visione progettuale che si pone a fondamento dell'istituzione e della tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini che quest'ultima è chiamata a riconoscere e garantire.

Nell'esperienza trentina e altoatesina/sudtirolese delle «norme di attuazione» - una fonte del diritto atipica nell'ordinamento regionale italiana se non in relazione alle autonomie speciali - il concetto di attuazione è, peraltro, sottoposto ad una peculiare tensione semantica, giacché si rivela suscettibile di incorporare in sé anche un contenuto in qualche misura creativo ed espansivo rispetto alla portata letterale della fonte cui esso funge da strumento attuativo: la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto l'ammissibilità di norme di attuazione praeter Statutum, dotate, pertanto, di un effetto di integrazione e non solo di stretta attuazione rispetto allo Statuto speciale.

Giova precisare, altresì, che le norme di attuazione si caratterizzano sia come fonti del diritto proprie delle sole autonomie speciali, sia come risultato di un'attività negoziale obbligatoria nell'ambito di strutture ad hoc (le Commissioni paritetiche) titolari di una funzione consultiva obbligatoria e vincolante, sia per la peculiare efficacia formale che le protegge dagli effetti innovativi di leggi ordinarie dello Stato, anche successive nel

tempo. Si tratta di un fenomeno esclusivo dell'ordinamento regionale italiano, sullo sfondo comparato delle strutture collegiali paritetiche multilaterali preposte al governo delle relazioni intergovernative - quali operanti, ad esempio, in Spagna e nel Regno Unito - che sono prive della disponibilità di una propria fonte del diritto.

La configurazione dell'organo paritetico - articolato in una Commissione dei Dodici e in una dei Sei, competenti, rispettivamente, per le due Province autonome e la Regione ovvero per la sola Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol - costituisce uno dei dati formali di distinzione fra le due Province autonome.

Le norme di attuazione rivestono un significativo interesse in quanto rappresentano un riconoscimento ed una valorizzazione del metodo negoziale nel quadro delle relazioni intergovernative. Giova aggiungere che, in questa prospettiva, la prassi applicativa dell'istituto è andata ben al di là di quanto formalmente previsto e di quanto ci si sarebbe potuto aspettare all'inizio dell'esperienza delle autonomie speciali. E di questo occorre dare atto all'impegno degli attori storici dell'esercizio del metodo negoziale, che ha probabilmente anticipato e reso concreta, progressivamente, una visione di autonomia dinamica. L'esercizio concreto dell'istituto - e la marcata differenziazione quantitativa e qualitativa rispetto all'esperienza delle altre autonomie speciali - testimonia altresì della capacità politica ed istituzionale della leadership delle due autonomie speciali nell'individuazione dell'interesse territoriale e nella sua rappresentazione presso le istituzioni centrali. Giova appena precisare, in questo contesto, che l'Autore del libro, Gianfranco Postal, è stato uno di questi attori storici e ha partecipato, nel suo ruolo di alta amministrazione, all'animazione della leadership politica.

Il volume qui presentato, in un'ampia parte introduttiva, opportunamente valorizza proprio l'origine e lo sviluppo dell'applicazione del metodo negoziale quale dato connotativo dell'autonomia speciale del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol, a partire dall'Accordo Degasperi-Gruber e dalla Commissione dei 19 per il negoziato, che ha portato al Pacchetto e, quindi, all'accordo sulla revisione dello Statuto speciale entrata in vigore nel 1972.

*Il primo capitolo offre una interessante ricognizione critica della genesi dell'autonomia speciale e del ruolo cruciale svolto dallo strumento de quo. Il metodo di illustrazione delle norme segue un duplice ordine di classificazione: una di tipo cronologico ed un altro *ratione materiae*, in modo da agevolare la consultazione, tenuto conto del numero degli atti e della loro varietà ed eterogeneità materiale. L'esposizione si svolge, pertanto, sulla base di una opportuna periodizzazione, che contribuisce anch'essa a contestualizzare sia la prassi, sia il suo inquadramento sistematico, anche in rapporto all'evoluzione degli obiettivi delle norme di attuazione. In tale prospettiva, è da sottolineare il rilievo conferito alle norme di attuazione che hanno favorito la chiusura della vertenza internazionale con la Repubblica federale d'Austria e il rilascio della "quietanza liberatoria", fra le quali il decreto legislativo n. 266 del 1992, che per la prima volta nelle fonti legislative italiane riconosce e qualifica il rapporto fra l'autonomia speciale e l'accordo Degasperi-Gruber.*

Nel corso dei successivi capitoli, oltre ad un'esposizione ragionata delle norme di attuazione progressivamente prodotte nei diversi settori, il libro si sofferma, in particolare, su ambiti tematici rilevanti come i rapporti con lo Stato in tema di autonomia finanziaria, anche in relazione agli accordi intercorsi in applicazione del meccanismo di adeguamento statutario attraverso la «concorde richiesta» fra le due Autonomie speciali e il Governo; ed altresì come la gestione dei rapporti conseguenti all'attuazione del «federalismo fiscale»; ovvero, ancora, come le prospettive di garanzia nei confronti degli effetti erosivi dell'autonomia speciale derivanti non solo dall'attività legislativa statale riconducibile altresì al fondamento della disciplina dell'Unione europea, ma anche dall'interpretazione resa dalla Corte costituzionale.

Il lavoro, in altre parole, accompagna il lettore sino ai giorni nostri e ai profili di criticità che l'autonomia speciale del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol si trova attualmente a dover gestire. Anche per questi motivi e per la capacità di Gianfranco Postal di trattare la materia con la rigorosa professionalità del Grand Commis e con l'acuta sensibilità del giurista, la Collana degli ebooks del Progetto LIA (Laboratorio di innovazione istituzionale per l'autonomia integrale) è consapevole del privilegio di ospitare questo prezioso studio e di proporlo all'attenzione dei cultori dell'Autonomia.

Trento, aprile 2024

Roberto Toniatti

Professore emerito di diritto costituzionale comparato nell'Università di Trento

INTRODUZIONE

Il tema dell'autonomia provinciale, dal 1948 ad oggi, si è caratterizzato per una costante evoluzione degli assetti istituzionali e normativi, che ha portato al raggiungimento di nuovi punti di equilibrio intermedi, frutto delle scelte politiche e delle contingenze storiche cui la disciplina di riferimento ha cercato di dare risposta.

Il processo evolutivo, costante e consapevole, ha, quindi, giocato un ruolo fondamentale nella tutela ed implementazione dell'autonomia provinciale. Ad ogni consolidamento di nuove soluzioni ha corrisposto il perseguimento di ulteriori prospettive, in un disegno complessivo di adeguamento della struttura di *government* e *governance* del territorio che potesse rispondere alle esigenze di un contesto esterno ed interno in continuo divenire.

Gli effetti del primo Statuto non furono, tuttavia, nella sua prima applicazione pratica, affatto soddisfacenti delle istanze di autonomia avanzate dalle popolazioni, soprattutto di quella altoatesina/sudtirolese. Tutto ciò per un insieme di fattori, alcuni dei quali vanno almeno menzionati in questo contesto: innanzitutto, la non soddisfacente traduzione, nella legge costituzionale di approvazione dello Statuto, delle prerogative di autogoverno previste dall'Accordo Degasperi-Gruber, che alle popolazioni oggetto dell'Accordo è concesso l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo¹; la ripartizione delle potestà legislativa e amministrativa tra Regione e Province, infatti, da un lato, privilegia eccessivamente la concentrazione sulla Regione delle materie sia di carattere economico, che sociale ed infrastrutturale nonché ambientale, dall'altro, non consente adeguata tutela - pur prevista da apposite norme statutarie - della minoranza di lingua tedesca e ladina dell'Alto Adige nei processi decisionali legislativi e amministrativi nel contesto regionale, dove il gruppo di lingua tedesca è minoranza rispetto a quello italiano delle due Province. A tutto ciò si associa la mancata delega alle Province delle funzioni amministrative regionali², anche per effetto del pronunciamento della Corte costituzio-

¹ «1. Gli abitanti di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e quelli dei vicini comuni bilingui della Provincia di Trento, godranno di completa eguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana, nel quadro delle disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca. In conformità dei provvedimenti legislativi già emanati od emanandi, ai cittadini di lingua tedesca sarà specialmente concesso: a) l'insegnamento primario e secondario nella loro lingua materna; b) l'uso, su di una base di parità, della lingua tedesca e della lingua italiana nelle pubbliche amministrazioni, nei documenti ufficiali, come pure nella nomenclatura topografica bilingue; c) il diritto di ristabilire i nomi di famiglia tedeschi che siano stati italianizzati nel corso degli ultimi anni; d) l'eguaglianza di diritti per l'ammissione ai pubblici uffici, allo scopo di attuare una più soddisfacente distribuzione degli impieghi tra i due gruppi etnici.

2. Alle popolazioni delle zone sopradette sarà concesso l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo, nell'ambito delle zone stesse. Il quadro nel quale detta autonomia sarà applicata sarà determinato, consultando anche elementi locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca».

² Art. 14 St. T.A.-A./S: «La Regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni e ad altri enti locali o valendosi dei loro uffici. La delega alle province è obbliga-

nale sulla delibera legislativa del 1957, con la quale si prevedeva, in effetti, la delega delle funzioni in numerose materie di competenza regionale³.

Anzi, soprattutto la stessa attuazione dello Statuto, che vedeva permanere gran parte del potere sia legislativo che esecutivo in mano alla maggioranza di lingua italiana presente in Regione, oltre alla lenta ed inadeguata produzione di norme di attuazione dello Statuto da parte del Governo centrale, portò ad una situazione estremamente critica, in primo luogo sul piano dei rapporti politici e sociali. In questo problematico contesto, si colloca, infatti, anche la difficoltà, in tutta la fase di attuazione del primo Statuto, per la emanazione delle norme di attuazione statutaria, previste dall'art. 95 della legge costituzionale n. 5 del 1948, ma quali decreti legislativi delegati, da approvare da parte del Consiglio dei ministri, senza alcuna garanzia di partecipazione dei rappresentanti delle istituzioni locali (Regione e Province) al procedimento per la loro formazione. Infatti, uno dei punti salienti del "Pacchetto" delle 137 misure a favore delle popolazioni altoatesine, definito dalla Commissione dei 19, appositamente costituita dal Governo - la cui opera è qui di seguito illustrata - è proprio quello di prevedere, per la definizione delle norme di attuazione dello Statuto, l'intervento obbligatorio delle Commissioni paritetiche (dei 12 e dei 6), costituite da rappresentanti dello Stato e delle Istituzioni dell'Autonomia.

Con la legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, le Commissioni paritetiche (dei Sei e dei Dodici), inoltre, divenivano, di fatto, co-decisorie per l'elaborazione delle norme di attuazione dello Statuto, che si sarebbero poste di lì innanzi come uno dei mezzi principali per l'implementazione di ulteriori livelli di autonomia regionale e provinciale, avviando una nuova fase di sviluppo della specialità. L'ampio successivo ricorso alle norme di attuazione, oltre a rafforzare l'autonomia dei tre soggetti ed, in particolare, delle Province, ha anche portato alla definitiva chiusura della vertenza con l'Austria e ad una maggior chiarezza nei rapporti istituzionali tra livelli di governo. Particolarmente importante è stato, a tale riguardo, il decreto legislativo n. 266 del 1992 in materia di rapporto tra leggi statali, regionali e provinciali, nonché di potere di indirizzo e coordinamento dello Stato, che sarà illustrato nei successivi paragrafi (in particolare il par. 4, capitolo secondo).

Le fasi che hanno condotto all'adozione del secondo Statuto ed all'implementazione di nuovi livelli di autonomia tramite normativa di attuazione, oltre che attraverso le modifiche del Titolo VI e dell'art. 13⁴ dello Statuto con legge ordinaria, su «concorde richiesta» di Province, Regione e Governo (art. 104 attuale Statuto), nel corso di tutti gli anni successivi, e fino ad oggi, costituiscono, quindi, elemento connotante ed essenziale non solo per conferire effettività - come si vedrà nei capitoli successivi - al progetto isti-

toria nella materia dei servizi antincendi. Le province possono delegare alcune loro funzioni amministrative ai comuni o ad altri enti locali o avvalersi dei loro uffici».

³ Nel 1956, le «leggi regionali delega» sono rinviate e, dopo la reiterazione, impugnate dal Governo; nel 1957, la pronuncia di incostituzionalità della Corte costituzionale (sent. n. 39 del 1957) rende di fatto impercorribile la delega.

⁴ Riguardante le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico.

tuzionale fissato dalle norme statutarie, ma, al contempo, anche per assicurarne la dinamicità, quindi la capacità di adattamento all'evoluzione dell'ordinamento generale.

CAPITOLO PRIMO

IL RUOLO E L'EVOLUZIONE DELLE NORME DI ATTUAZIONE DELLO STATUTO

1. La vertenza con l'Austria, la Commissione dei diciannove e il Pacchetto delle 137 misure a favore della popolazione altoatesina

1.1. L'evoluzione della vertenza con l'Austria, i suoi collegamenti con l'Accordo di Parigi e con lo Statuto del 1948⁵

La questione altoatesina e, quindi, la crisi delle istituzioni autonomistiche costruite con lo Statuto speciale del 1948, dopo i ricorsi dell'Austria all'ONU nonché le due risoluzioni del 1960 e del 1961⁶, trova una prospettiva di risoluzione dopo le lunghe trattative tra i due Governi, nel 1969⁷. Si arriva così, da parte del Governo italiano, alla definizione del “Pacchetto” concernente le «Misure a favore delle popolazioni altoatesine», che tanto avrebbe inciso sulla vita delle istituzioni locali e sui rapporti tra le comunità locali, e tra le stesse e il Governo ed il Parlamento nazionale. La rilevanza dei presupposti che conducono alla definizione del “Pacchetto” induce a sottolineare⁸ la sua origine pattizia e di fatto internazionale, essendo esso concordato dai Ministri degli Esteri italiano, Aldo Moro, e austriaco, Kurt Waldheim, ma, soprattutto, esito di un “metodo consultivo” riconducibile a due risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1960, pur non presentandosi, il “Pacchetto”, formalmente come atto internazionale.

Una delle questioni che hanno sempre caratterizzato la diversa posizione dell'Austria e dell'Italia è, fin da allora, da parte del Governo italiano, la configurazione degli atti conseguenti sia all'Accordo Degasperi-Gruber del 1946, che quelli succedutisi alla crisi dei rapporti istituzionali dal 1957, fino ad arrivare al “Pacchetto” e alle conseguenti modifiche radicali del primo Statuto, come applicazione ed autonoma determinazione dei

⁵ Alcune parti di questo capitolo sono riprese, seppure ampiamente integrate e rimaneggiate, da miei lavori precedenti, in particolare G. POSTAL, *L'attuazione del pacchetto e il nuovo Statuto del 1972*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Trent'anni di autonomia. Riflessioni sull'assetto della Provincia autonoma di Trento dal 1972 al 2002*, I, Bologna, 2005; ID., *Le norme di attuazione statutaria*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Il trentino del secondo Statuto (1971-2011)*, III, Milano, 2011.

⁶ Rispettivamente, le risoluzioni n. 1497 di data 31 ottobre 1960 e n. 1661 del 28 novembre 1961.

⁷ Le trattative furono condotte dai rispettivi Ministri degli Esteri, Aldo Moro e Kurt Waldheim.

⁸ Vedasi W. OBWEXER, *Ancoraggio internazionale dell'Autonomia dell'Alto Adige/Südtirol*, in F. PALERMO, W. OBWEXER, E. HAPPACHER (a cura di), *I 40 anni del secondo statuto di autonomia: l'autonomia speciale della Provincia autonoma di Bolzano nel contesto dell'integrazione europea*, Padova, 2014, p. 238.

Governi stessi; determinazione volta ad assicurare la pacifica convivenza e lo sviluppo dei diversi gruppi linguistici residenti in Alto Adige, per cui la risoluzione della controversia tra i due Stati sull'applicazione dell'Accordo di Parigi non consisteva in un accordo internazionale⁹. Da parte austriaca, invece, si poneva in evidenza il carattere internazionale di tali atti. Questa posizione è confermata dalle dichiarazioni dell'on. Rumor, all'epoca Presidente del Consiglio dei ministri. «Le misure proposte, spiegava Rumor, sono espressione della inalienabile sovranità italiana ed hanno ed avranno carattere interno ed autonomo. Nessun nuovo accordo, dopo quello Degasperi-Gruber, è stato stipulato tra l'Italia e l'Austria, salvo quello testé parafato - di cui ho dato notizia in questa sede - sul ricorso alla corte dell'Aja. L'Italia e l'Austria, ciascuna per proprio conto e nel proprio ordine, danno quindi inizio - dopo l'avvenuto incontro dei ministri degli esteri d'Italia e d'Austria - ad una serie di operazioni unilaterali ed autonome che condurranno alla fine, dopo l'attuazione delle misure previste, alla dichiarazione di chiusura della controversia da parte del Governo di Vienna»¹⁰. E ancora: «In quell'occasione, come spiegava Rumor, non venne firmato nessun nuovo accordo: l'unico atto giuridico che facesse parte della soluzione della controversia era quello sull'applicazione della convenzione di Strasburgo, parafato a Vienna il 2 dicembre 1969 e sottoscritto da Moro e Kirchschräger il 17 luglio 1971; per il resto, si era solo concordato che, di fronte all'esecuzione di un programma autonomo di atti puramente interni da parte dell'Italia, il Governo austriaco avrebbe rilasciato una dichiarazione (la "quietanza liberatoria"), con la quale la controversia avrebbe cessato di costituire materia del contendere fra i due Paesi»¹¹.

Sottolinea, in proposito, Walter Obwexer¹² che «l'ancoraggio internazionale del "Pacchetto", che non costituisce un trattato internazionale a causa della mancata disponibilità di vincolarsi in tale forma da parte dello Stato italiano, fu garantito tramite un *gentlemen's agreement*, il "Calendario delle operazioni". Quest'ultimo aveva lo scopo di garantire la successiva attuazione del Pacchetto, individuando quale obiettivo la conclusione della controversia sull'attuazione dell'Accordi di Parigi iniziata nel 1960 dinanzi all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (con il rilascio della "quietanza liberatoria")».

Oggi il "Pacchetto" può essere classificato come una prassi successiva, in parte, interpretativa e, in parte, modificativo-integrativa, dell'Accordi di Parigi. Ne consegue che le misure contenute nel "Pacchetto" vincolano l'Italia. La natura vincolante delle misure del "Pacchetto" può essere dedotta anche sulla base del principio di *estoppel*. Tale istituto giuridico generale del diritto internazionale si fonda sul principio della tutela del legittimo affidamento e si compone di due elementi: il divieto sostanziale di venire *contra*

⁹ Come risulta dall'*Introduzione* di F. LEFEBVRE D'OVIDIO, *La questione dell'Alto Adige/Südtirol: lo sviluppo della controversia 1964-1969*, Vol. I, in F. LEFEBVRE D'OVIDIO, A. VARSORI (a cura di), *Documenti sulla politica internazionale dell'Italia*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato per il Ministero Affari Esteri, 2019, pp. IX e ss.

¹⁰ Cfr. *Ivi*, p. IX.

¹¹ Cfr. *Ivi*, p. X.

¹² W. OBWEXER, *Ancoraggio internazionale dell'Autonomia dell'Alto Adige/Südtirol*, cit.

factum proprium e, dal punto di vista procedurale, l'impossibilità di sollevare eccezioni. Di conseguenza, le misure contenute nel "Pacchetto" vincolano l'Italia a prescindere dai loro effetti giuridici originari, in quanto l'Austria ha adottato un cambiamento del proprio comportamento giuridicamente significativo, facendo affidamento sull'annunciata attuazione di tali misure, che le determinerebbe uno svantaggio qualora l'Italia potesse discostarsi unilateralmente dalle misure del "Pacchetto".

Analogamente Helmut Tichy si richiama al diritto internazionale consuetudinario come riferimento delle prassi comunque adottate dai due Stati per perseguire soluzioni concordate all'attuazione dell'Accordo di Parigi del 1946, così affermando: «La prassi degli Stati . assieme all'elemento psicologico fondato sul convincimento che una determinata condotta è giuridicamente obbligatoria - costituisce una delle due condizioni necessarie per la formazione del diritto internazionale consuetudinario. Nel caso dell'Alto Adige/Südtirol, in particolare, lo sviluppo dinamico dell'autonomia attraverso la prassi congiunta degli Stati dell'Austria e dell'Italia deve essere considerato come diritto internazionale consuetudinario, attraverso il quale l'autonomia, a partire dall'Accordo *Degasperi-Gruber*, è stata estesa a ulteriori settori. In questo contesto, il c.d. "Pacchetto" concordato tra l'Austria e l'Italia nel 1969 e la sua attuazione secondo il "Calendario operativo", anch'esso concordato tra Austria e Italia, hanno svolto un ruolo particolare, portando tra l'altro all'approvazione del Secondo Statuto di Autonomia nel 1972»¹³.

Da tutto ciò si può meglio comprendere la rilevanza di quanto riportato nella norma di attuazione dello Statuto contenuta nel decreto legislativo n. 266 del 1992, in sede di rilascio della "quietanza liberatoria" e di chiusura della vertenza con l'Austria, laddove, all'articolo 1, comma 2, si trova la seguente dichiarazione: «Le disposizioni del presente decreto relative al rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali ed alla potestà statale di indirizzo e coordinamento sono poste ad ulteriore garanzia della speciale autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano, fondata sullo Statuto speciale e ricollegantesi all'accordo concluso a Parigi il 5 settembre 1946, che prevede l'esercizio di un potere legislativo ed amministrativo autonomo anche a tutela delle minoranze linguistiche».

1.2. La costituzione della Commissione dei 19, la formazione del "Pacchetto" delle misure a favore della popolazione altoatesina

Le trattative si svolgono sulla base delle proposte della Commissione dei 19 elaborate tra il 1961 e il 1964. Il 1° settembre 1961 nasce, per decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la Commissione di studio dei problemi dell'Alto Adige, nota come Commissione dei Diciannove, presieduta dall'Onorevole Paolo Rossi, che si impegnò,

¹³ H. TICHY, *L'ancoraggio internazionale dell'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol in un diritto internazionale in evoluzione*, in *Federalismi.it*, 32, 2023, p. 293.

fino al 1964, nel delineare un'ipotesi di soluzione in grado di ottenere il consenso di Roma, Bolzano e Vienna¹⁴.

La Commissione dei 19 deriva il suo "nome" dal numero dei suoi componenti, nove dei quali in rappresentanza della popolazione altoatesina (l'on. Alcide Berloff e gli altri, a partire dal Dott. Silvius Magnago, di lingua tedesca), cinque della popolazione trentina (on. Renato Ballardini, on. Flaminio Piccoli, sen. Guido De Unterrichter, sen. Luigi Dalvit, sen. Leo Detassis), e gli altri, invece, dello Stato (on. Paolo Rossi, on. Roberto Lucifredi, on. Leopoldo Baracco, on. Vincenzo Palumbo, on. Giuseppe Tramarollo).

Come risulta dalla relazione ufficiale della Commissione, essa avvia i propri lavori il 13 settembre, al Viminale, insediata dal Ministro dell'Interno, on. Mario Scelba. Significativo ricordare è che è lo stesso Ministro Scelba a sottolineare che la Commissione è pienamente libera e non è vincolata da impegni di qualsiasi natura, né da tesi preconcepite, essendo compito della Commissione medesima quello di accertare le singole posizioni sull'attuazione dell'ordinamento amministrativo regionale, provinciale e comunale in vigore e le loro ragioni, nonché individuare le prospettive di sviluppo armonioso di tutti i gruppi linguistici nella salvaguardia delle caratteristiche etniche e culturali.

Importante anche ricordare e sottolineare il metodo utilizzato dalla Commissione, che fu quello di dare grande spazio alle consultazioni dei rappresentanti delle amministrazioni locali, delle altre amministrazioni pubbliche, degli organismi politici, economici, sindacali e culturali delle due Province, che potevano così esporre gli interessi, i punti di vista e le aspirazioni delle popolazioni appartenenti ai vari gruppi linguistici. La Commissione ha, peraltro, preso in considerazione i documenti fatti pervenire dalle già menzionate organizzazioni e dai privati cittadini, promuovendo anche sedute *in loco* nelle varie valli e capoluoghi, nonché consentendo a chi lo chiedeva di essere audito. Essa si è altresì avvalsa dell'assistenza di qualificati rappresentanti della magistratura e delle amministrazioni dello Stato, costituendo al proprio interno specifiche sottocommissioni o gruppi di lavoro quando ritenuto necessario.

Dopo due anni di lavori ed oltre duecento sedute, sono state stilate le conclusioni della Commissione, raggruppate in tre aree omogenee:

- a) Misure a favore delle minoranze linguistiche, quali l'uso della lingua tedesca, la revisione delle opzioni;
- b) Ordinamento autonomistico regionale e provinciale, e, più in particolare, con la modifica della composizione e funzionamento degli organi, delle competenze legislative e amministrative di Regione e Province, dei rapporti istituzionali tra Stato ed Istituzioni dell'Autonomia, oltre che dei controlli;
- c) Tutela dei diritti dei gruppi linguistici e garanzie giurisdizionali.

Un ultimo riferimento di rilievo è dato da alcune dichiarazioni di voto dei Commissari. Il rappresentante dello Stato, il prof. Palumbo, metteva, infatti, in rilievo il fatto che, comunque, le scelte che saranno fatte non discenderanno dall'Accordo Degasperi-Gruber,

¹⁴ G. FAUSTINI, *Storia dell'autonomia del Trentino-Alto Adige*, Trento, 1995, p. 268.

ma dall'autonoma unilaterale volontà dello Stato italiano in attuazione dei suoi principi costituzionali (in particolare, l'art. 6 Cost. posto a tutela delle minoranze linguistiche). Sarà questa una delle questioni che rimarrà sempre aperta nella diversa interpretazione data, sul versante austriaco e su quello italiano, al collegamento tra le misure proposte dalla Commissione e l'Accordo Degasperi-Gruber come trattato internazionale. Essa troverà, poi, parziale risoluzione nella definizione dell'art. 1 del decreto legislativo n. 266 del 1992, con il quale si giungerà alla chiusura della vertenza con l'Austria.

Dai lavori della Commissione e dalle successive trattative tra Italia e Austria si pervenne al cosiddetto "Pacchetto" delle misure a favore delle popolazioni altoatesine, concordato a Copenaghen, il 30 novembre 1969, tra i Ministri degli Esteri Kurt Waldheim e Aldo Moro. L'insieme di tali misure, dopo essere stato accolto positivamente dall'Assemblea della *SVP* nel mese di novembre 1969, è approvato dal Parlamento italiano il 4 dicembre ed il 5 dicembre, nonché da quello austriaco il 16 dicembre dello stesso anno.

Il "Pacchetto" contiene ben 137 "misure" che prevedono l'emanazione o l'adozione di:

- a) modifiche, con legge costituzionale, dello Statuto di autonomia del 1948, anche mediante l'attribuzione alle Province di molte competenze della Regione, ma anche di nuove competenze, soprattutto alle Province;
- b) appositi provvedimenti legislativi statali di carattere ordinario;
- c) appositi provvedimenti amministrativi statali;
- d) nuove norme di attuazione dello Statuto.

Un particolare rilievo va dato alle misure 70 e 71, che prevedono la costituzione di due Commissioni paritetiche per le norme di attuazione: la Commissione dei Dodici e la Commissione dei Sei, con l'attribuzione alle medesime del compito di esprimere parere obbligatorio ai fini dell'emanazione delle norme (decreti legislativi) che il Governo dovrà approvare per l'attuazione del nuovo Statuto.

In entrambe le Commissioni metà dei componenti è di designazione statale, l'altra metà, invece, è composta da membri designati dal Consiglio regionale e dai due Consigli provinciali (da qui, dunque, la denominazione di "Commissioni paritetiche"). La Commissione dei Sei è, poi, competente per le norme di esclusivo interesse della Provincia di Bolzano ed è costituita da due rappresentanti del Consiglio provinciale di Bolzano, da un rappresentante del Consiglio regionale e da tre rappresentanti del Governo, dei quali almeno uno di lingua tedesca.

Queste Commissioni rappresentano anche un mutamento fondamentale nel rapporto tra lo Stato centrale e le istituzioni dell'Autonomia; rapporto che, per l'attuazione dello Statuto, viene ad essere posto quantomeno su un piano di pari dignità, ispirato al principio pattizio e al metodo negoziale. Ciò assicura la possibilità di trovare le soluzioni più idonee per la comunità locale, anche se, poi, ovviamente i decreti legislativi - detti norme di attuazione dello Statuto per la loro particolare fonte autorizzatoria, data dall'art. 107 dello Statuto e non dall'art. 76 Cost., riguardante, invece, i decreti legislativi emanati su delega del Parlamento al Governo - sono adottati dal Consiglio dei Ministri.

Dopo l'approvazione del "Pacchetto" da parte anche del Governo e del Parlamento italiano, ed il consenso del Parlamento austriaco nonché della *Südtiroler Volkspartei* (SVP) nel Congresso del novembre 1969, si pervenne alla definizione del calendario operativo, che, considerata anche la sua brevità, è riportato di seguito. In esso sono contenuti sinteticamente gli obiettivi e il percorso seguito dal Governo e dal Parlamento italiano per dare attuazione al nuovo progetto di autonomia speciale per il Trentino-Alto Adige. Al contempo, in esso sono altresì definiti i correlati rapporti con la Repubblica federale d'Austria.

2. Il Calendario operativo del "Pacchetto"

1) Parafatura dell'accordo concernente la modifica, nei rapporti fra Italia e Austria, dell'art. 27 lett. a) della convenzione europea per la soluzione pacifica delle controversie.

2) Modifica dell'art. 18 del regolamento di esecuzione del testo unico delle leggi di P.S. e riconoscimento della personalità giuridica dell'Associazione reduci e vittime di guerra altoatesini del *Südtirol Alpenverein*.

3) Dichiarazione del Presidente del Consiglio italiano al proprio Parlamento, seguita da voto di approvazione.

4) Dichiarazione del Cancelliere austriaco al *Nationalrat*, seguita da voto di approvazione.

5) Insediamento del Comitato italiano incaricato di predisporre i provvedimenti per l'Alto Adige.

6) Dichiarazioni orali dei delegati italiano ed austriaco all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (questo punto verrà eventualmente posposto, in relazione alla data dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite).

7) Prima votazione della Legge costituzionale italiana nel Senato e nella Camera.

8) Firma dell'accordo menzionato al punto 1.

9) Voto parlamentare, in Italia e in Austria, della legge di ratifica dell'accordo menzionato al punto 1 e contemporaneamente approvazione definitiva della Legge costituzionale italiana.

10) Approvazione delle leggi ordinarie italiane.

11) Emanazione delle norme di attuazione della Legge costituzionale italiana.

12) Pubblicazione del decreto che trasferisce dalla Regione Trentino-Alto Adige alla Provincia di Bolzano gli uffici ed il personale alle nuove competenze provinciali.

13) Rilascio della quietanza austriaca e scambio delle ratifiche dell'accordo menzionato al punto 1. Lo scambio delle ratifiche potrà avvenire 49 giorni dopo l'emanazione dell'ultima norma di attuazione e la quietanza dovrà essere rilasciata entro 50 giorni dall'anzidetta emanazione. Il termine di 49-50 giorni (rispettivamente per lo scambio delle ratifiche dell'accordo per la Corte dell'Aja e per il rilascio della quietanza) peraltro sarà scisso in due periodi distinti di 30 giorni (il primo) e di 19-20 giorni (il secondo). Il

primo periodo decorrerà dal momento di attuazione del “Pacchetto”, mentre il secondo periodo comincerà a decorrere dalla data di emanazione del decreto per il passaggio degli Uffici regionali alla Provincia, ove posteriore ai primi 30 giorni.

14) Nota diplomatica italiana all’Austria, in cui si prende atto della quietanza.

15) Notifica della chiusura della controversia, da parte dei Governi italiano ed austriaco, al Segretario Generale delle Nazioni Unite.

16) Notifica dell’accordo di cui al punto 1, da parte dei Governi italiano e austriaco, al Cancelliere della Corte Internazionale di Giustizia.

17) Notifica dell’accordo di cui al punto 1, da parte dei Governi italiano e austriaco, al Segretario del Consiglio d’Europa.

18) Eventuale conclusione di un trattato di amicizia e di collaborazione fra Italia ed Austria.

3. Dal “Pacchetto” alle leggi costituzionali

Le prime settantadue misure contenute nel “Pacchetto” si riferiscono alle modifiche da apportare, con legge costituzionale, allo Statuto di autonomia del 1948. Dalla mis. 73 alla mis. 97, invece, si prevedono le nuove disposizioni da introdurre nel medesimo Statuto.

Appartengono al primo gruppo di misure le modifiche che prevedono il trasferimento alla potestà legislativa esclusiva delle due Province autonome di Trento e di Bolzano di molte materie (tra le quali, in particolare, miniere, caccia e pesca, apicoltura e parchi, comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, servizi pubblici, turismo, agricoltura e foreste, calamità pubbliche, attività e beni culturali, edilizia pubblica, opere idrauliche, assistenza e beneficenza pubblica), nonché alla potestà legislativa concorrente (fra cui il commercio, l’istruzione professionale, l’incremento della produzione industriale, l’utilizzazione delle acque pubbliche, l’igiene e la sanità).

Sempre in materia di potestà legislativa delle Province è, poi, prevista l’integrazione con nuove materie nell’ambito della competenza primaria o esclusiva, quali scuole materne, edilizia scolastica, addestramento professionale.

Le modifiche sopra accennate, che hanno evidentemente grande impatto sull’architettura del sistema istituzionale locale, spostano nettamente il baricentro delle funzioni di governo dalla Regione - che pure assume un ruolo del tutto innovativo - alle Province. Merita menzionarne alcune per il rilievo che esse hanno in relazione alle successive vicende connesse all’attuazione del cosiddetto secondo Statuto di autonomia.

Ci si riferisce, in particolare, oltre all’inserimento tra i limiti alla potestà legislativa primaria/esclusiva della Regione e della Provincia (artt. 4 e 8) di quello della «tutela delle minoranze linguistiche», ricomprendendolo tra gli «interessi nazionali», alle questioni inerenti alle aziende di credito e agli sportelli bancari (miss. 27 e 28), oltre che alle grandi derivazioni a scopo idroelettrico e alla materia dell’energia elettrica (miss. 29 e 30);

all'istituzione di una Università degli Studi (mis. 47), alla previsione del requisito della residenza quadriennale per l'esercizio dell'elettorato attivo per il Consiglio regionale e per quelli comunali di Bolzano (mis. 59), all'attribuzione alle Province delle autorizzazioni in materia di finanza locale (mis. 57), nonché alla precisazione che, nei poteri di vigilanza e tutela sulle amministrazioni locali, è ricompresa anche la sostituzione, la sospensione e lo scioglimento degli organi nei casi previsti dalla legge, salvo che per i Comuni con più di 20.000 abitanti (mis. 52), alla partecipazione dei Presidenti delle Giunte provinciali alle sedute del Consiglio dei Ministri (prima prevista solo per il Presidente della Giunta regionale *ex art.* 46) per la trattazione delle questioni riguardanti le Province stesse; al trasferimento alle Province delle potestà impositive della Regione nonché di gran parte delle compartecipazioni ai gettiti dei tributi erariali precedentemente devoluti alla Regione stessa, oltre che all'eliminazione del finanziamento "indiretto" della Regione alle Province (miss. 55 e 56).

Una particolare evidenza merita, infine, la previsione (mis. 62) della legittimazione conferita alle Province a ricorrere direttamente alla Corte costituzionale (prima riservata alla sola Regione) sia per impugnare le leggi dello Stato che per sollevare conflitti di attribuzione nei riguardi di atti amministrativi statali (precedentemente non previsto).

Anche con riferimento alla Provincia di Trento è prevista l'estensione delle forme di tutela della lingua ladina mediante l'uso della stessa lingua come strumento di insegnamento nelle scuole locali di ogni ordine e grado (mis. 69), mentre l'art. 87 dello Statuto del 1948 assicurava solo l'insegnamento del ladino nelle scuole elementari.

Fondamentali risultano, come si è già detto, le misure 70 e 71, che, prevedendo l'istituzione delle Commissioni paritetiche dei Dodici e dei Sei per le norme di attuazione dello Statuto, da un lato, tendono al riconoscimento di un ruolo di rilevanza costituzionale ai rappresentanti del Consiglio regionale e dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano che vi partecipano pariteticamente con i rappresentanti del Governo, e, dall'altro, integrando il procedimento di formazione dei decreti legislativi con un parere obbligatorio di tale natura, portano al rafforzamento ulteriore delle norme di attuazione stesse nell'ambito della gerarchia delle fonti normative, come, poi, in effetti, sia la dottrina che la giurisprudenza costituzionale hanno riconosciuto, attribuendo ad esse valore di norme "ultra primarie".

Una breve annotazione va anche fatta con riferimento alla misura 72 che, prevedendo la variazione dell'art. 96 dello Statuto, modifica la traduzione in lingua tedesca del nome della Regione da «Trentino-Tiroler Etschland» in «Trentino-Südtirol»; modifica evidentemente di non lieve significato per la popolazione di lingua tedesca dell'Alto Adige, che troverà un seguito nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con l'introduzione di tale traduzione anche nell'art. 116 della Costituzione della Repubblica italiana.

Dalla mis. 73 alla mis. 97 sono previste, invece, le nuove disposizioni da introdurre nello Statuto del 1948. Tali misure, aventi finalità di integrazione dello Statuto e, quindi, di ampliamento degli ambiti di autonomia, possono essere classificate secondo un criterio di omogeneità di argomento.

Alcune di esse (miss. 73, 74, 80, 81) tendono ad estendere l'ambito della potestà legislativa o quella amministrativa delle Province. Si sottolinea il fatto che il testo del "Pacchetto" è riferito ad entrambe le Province, precisando - ove voluto - se la misura è riferita specificatamente alla sola Provincia di Bolzano. Tali misure prevedono il conferimento della potestà legislativa secondaria, o concorrente, in materia di esercizi pubblici, e integrativa, di collocamento ed avviamento al lavoro, ma, soprattutto, la facoltà di attribuire alle Province, con legge dello Stato, la potestà legislativa per servizi relativi a materie estranee alla competenza provinciale. In questo ambito è anche ricompresa la delega, dalla Regione alle Province, di norma, delle funzioni amministrative; delega che è, invece, obbligatoria per le funzioni amministrative in materia di servizi antincendi.

Possono essere connesse strumentalmente a questa categoria anche le misure 76, 77 e 97: la prima delle tre individua in un atto del Presidente della Giunta regionale lo strumento per il trasferimento degli uffici e del personale regionale alle Province; la seconda, invece, devolve alle Province stesse le entrate derivanti dai canoni per tutte le concessioni di acque pubbliche riguardanti il loro territorio. La terza (mis. 97), infine, riguarda la previsione di un parere obbligatorio del Presidente della Provincia competente per territorio su provvedimenti (statali) che limitano, per motivi di ordine pubblico, o sospendono l'efficacia di autorizzazioni rilasciate dai Presidenti medesimi ai sensi dell'art. 16 dell'allora vigente Statuto del 1948.

Una ulteriore specifica misura (precisamente, mis. 78) riguarda entrambe le Province e prevede «l'utilizzazione da parte della Provincia delle norme penali dello Stato a presidio delle leggi provinciali».

Tutte le altre misure di questa seconda parte (la mis. 75, e dalla mis. 82 alla mis. 96) hanno per finalità il rafforzamento delle forme e degli strumenti della tutela, della promozione e della salvaguardia culturale, storica, politica sociale ed economica della popolazione di lingua tedesca, oltre che, in certa misura, di quella di lingua ladina. Si va dalla composizione per gruppi linguistici della Giunta regionale e provinciale, dei Comuni della Provincia di Bolzano, alla composizione del Consiglio regionale e provinciale di Bolzano, alle garanzie sulle finalità e la composizione delle spese nel bilancio della Regione e della Provincia di Bolzano, alla priorità nel collocamento (solo per Bolzano) nonché all'introduzione della proporzionale etnica negli organici degli uffici pubblici operanti nella stessa Provincia e, quindi, alla previsione di ruoli speciali nelle amministrazioni statali, anche con riferimento alla magistratura.

In questo contesto, sono da mettere in particolare evidenza alcune posizioni di tutela giurisdizionale assolutamente specifiche, come la facoltà di impugnativa diretta, dinanzi alla Corte costituzionale, di leggi regionali o provinciali da parte della maggioranza dei Consiglieri di singoli gruppi linguistici, prevista in particolari casi di approvazione di leggi in difformità al voto contrario del gruppo linguistico stesso; o, ancora, l'impugnativa davanti al Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa da parte dei consiglieri regionali, provinciali, comunali (solo di Bolzano), di atti amministrativi rispettivamente della

Regione, della Provincia o del Comune, ritenuti lesivi del principio di parità dei gruppi linguistici.

4. Gli articoli 107, 108 e 109 dello Statuto, la Commissione paritetica dei Dodici e quella dei Sei

Come previsto dalla misura 70 del “Pacchetto”, l’art. 57 della legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, ha sostituito l’art. 95 dello Statuto, che si limitava semplicemente a stabilire che «con decreto legislativo saranno emanate le norme di attuazione della presente legge». Come già annotato nelle pagine precedenti, il nuovo testo dell’art. 95 (ora art. 107) dello Statuto fissa una nuova procedura di approvazione, con decreto legislativo, delle norme di attuazione, con l’intervento obbligatorio della Commissione paritetica, dei Dodici o dei Sei; quest’ultima, più in particolare, dedicata all’esame delle norme di attuazione relative alle materie attribuite alla sola Provincia di Bolzano (varie forme e modalità di tutela della lingua, della cultura, dell’identità dei gruppi linguistici). Per la Commissione dei Sei è prevista una specifica composizione, in modo da garantire la rappresentanza del gruppo linguistico tedesco anche nella delegazione governativa e altresì quella del gruppo linguistico italiano fra i due rappresentanti del Consiglio provinciale di Bolzano e, rispettivamente, del Consiglio regionale. Alla nomina dei propri rappresentanti provvedono separatamente, secondo i rispettivi ordinamenti¹⁵, i due Consigli provinciali, il Consiglio regionale e il Governo.

Non è prevista una regolamentazione comune per la nomina e il funzionamento delle due Commissioni. Fino ad oggi, infatti, a valere sono state le prassi formatesi nel tempo. Dal 1994 è, infatti, stato assunto l’orientamento, da parte dei Consigli provinciali e regionale, ora divenuto prassi costante, di provvedere alla trattazione del rinnovo o della conferma della rappresentanza in seno alle due Commissioni in occasione del rinnovo dei rispettivi Consigli. Analogamente, il Governo, dal 1995, ha assunto l’orientamento di rinnovare la propria rappresentanza, anche eventualmente confermando, in tutto o in parte, quella precedente ad ogni cambio di Governo. Nel decreto del Ministro delegato agli Affari regionali, con il quale si nomina la delegazione governativa nelle due Commissioni, si dà atto, per prassi consolidata, della composizione della delegazione anche per la parte in rappresentanza delle istituzioni locali.

La Presidenza delle Commissioni, nella prassi formatasi in questi cinquant’anni, ma autorevolmente confermata anche da una sentenza della Corte costituzionale (n. 109 del 12 aprile 1995)¹⁶, in ragione del carattere paritetico delle stesse, è attribuita da ciascuna Commissione mediante elezione diretta del rispettivo Presidente.

Dal 1973 al 2001, la Presidenza della Commissione dei Dodici è coincisa con quella della Commissione dei Sei: prima nella persona dell’on. Alcide Berloff (fino al 1994) e,

¹⁵ Le modalità di elezione sono disciplinate dai rispettivi regolamenti interni dei tre Consigli.

¹⁶ Vedasi quanto meglio specificato al par. 4, capitolo 2.

poi, in quella del dott. Giancarlo Bolognini (fino al 2001). Dopo di allora, e anche attualmente, le presidenze, invece, risultano distinte.

Alle spese di funzionamento provvedono le singole istituzioni rappresentate, ciascuna per i propri rappresentanti, sulla base delle rispettive regolamentazioni¹⁷.

Come già accennato sopra, non è mai stata emanata una disciplina per regolare la costituzione e il funzionamento delle due Commissioni. Infatti, nonostante si fosse posta più volte la questione dell'opportunità o meno di adottare uno specifico regolamento per disciplinare il funzionamento delle Commissioni, sia per le convocazioni e gli ordini del giorno, che per la validità delle sedute e delle deliberazioni, oltre che per il procedimento di presentazione ed esame avanti al Consiglio dei ministri, fino ad oggi, si è sempre preferito operare secondo prassi, ovviamente tenendo conto non solo dei principi generali sugli organi collegiali, ma anche del loro peculiare carattere paritetico e, quindi, delle motivazioni legate a parametri di opportunità, oltre che a quello della legalità dell'operato delle Commissioni medesime.

4.1. Le prime Commissioni e l'evoluzione nel tempo della loro composizione e funzionamento

Considerato il carattere di questa opera, in parte anche di ricostruzione storica, si ricordano qui il primo atto di nomina della Commissione dei Dodici nonché l'evoluzione nel tempo delle connotazioni dei suoi componenti.

Il primo atto di nomina è costituito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Giulio Andreotti, di data 28 giugno 1972, registrato alla Corte dei Conti il 21 agosto 1972, con cui sono stati nominati sei rappresentanti dello Stato:

- | | |
|-----------------------------|---|
| 1. Dott. Luigi Giovenco | Direttore dell'Ufficio centrale per le zone di confine del Ministero dell'Interno; |
| 2. Prof. Elio Gizzi | Prefetto Capo dell'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri; |
| 3. On. Alcide Berloff | Esperto dei problemi dell'Alto Adige presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; |
| 4. Dott. Arnaldo Squillante | Consigliere di Stato; |
| 5. Dott. Giuliano Metalli | Referendario della Corte dei conti; |

¹⁷ Regolamenti consiliari per le Province e per la Regione; regolamenti del Consiglio dei ministri per il Governo.

6. Dott. Enrico Dusini

Consigliere di Corte d'Appello.

Rappresentanti della Regione e delle Province di Trento e di Bolzano della Commissione paritetica per le norme di attuazione della Regione Trentino-Alto Adige:

- Consiglio regionale designato il:

1. Dott. Giorgio Grigolli	10.02.1972
2. Dott. Alfons. Benedikter	16.02.1972

- Consiglio provinciale di Trento:

3. Sen. Bruno Klessner	16.02.1972
4. Dott. Attilio Tanas	16.02.1972

- Consiglio provinciale di Bolzano:

5. Rag. Silvio Nicolodi	15.02.1972
6. Prof. Francesco Gravina	15.02.1972

- Segretario:

Prof. Francesco Gravina	28.06.1972
-------------------------	------------

La prima seduta della Commissione si tenne già nel mese di giugno del 1972. In questa seduta, convocata dal sottosegretario alla Presidenza, on. Evangelisti, per incarico del Presidente del Consiglio, su proposta del prof. Giovenco, la Commissione elesse, all'unanimità, il proprio Presidente nella persona dell'on. Berloff, che avrebbe, poi, tenuto tale incarico ininterrottamente fino al 1994. Già nel corso della prima seduta si pose il problema dell'organizzazione dei lavori della Commissione ed, in primo luogo, quello dell'ordine di priorità nell'esame delle varie norme, tenendo conto di quelle di volta in volta già predisposte e a disposizione. Altra questione che si pose fu, poi, se emanare le norme di attuazione per grandi blocchi (come avvenne con lo Statuto del 1948) o per singole materie, gradualmente.

La Commissione adotta quest'ultimo criterio per l'organizzazione dei propri lavori.

4.2. Caratteristiche della composizione delle Commissioni paritetiche nel periodo 1972-1994

Quanto alle caratteristiche delle delegazioni, governativa e delle istituzioni locali, possono essere distinti alcuni periodi, il primo dei quali va dal 1972 al 1994. La costante

presidenza di entrambe le Commissioni, fino al 1994, dell'on. Berloff¹⁸, quale rappresentante dello Stato, è dovuta al riconoscimento e alla stima sia da parte del gruppo di lingua tedesca, che da quello di lingua italiana, oltre che per le doti di alta sensibilità politica e per le capacità di interrelazione e mediazione che gli derivavano dall'esperienza parlamentare e professionale, anche a livello nazionale, nonché dalla profonda conoscenza della storia e delle culture, italiana e tedesca, dell'Alto Adige e del Trentino.

Fino al 1994, a parte l'on. Berloff, nominato altresì Consigliere di Stato dal 1977, la rappresentanza dello Stato nelle due Commissioni è affidata ad alti funzionari della Presidenza del Consiglio, prefetti, avvocati e consiglieri di Stato.

La rappresentanza dei Consigli regionale e provinciali è assunta da personaggi politici di primo piano, fra cui Roland Riz, più volte senatore e deputato, docente di diritto penale in diverse Università, e Alfons Benedikter, consigliere regionale e provinciale della *SVP* per 45 anni, nonché, dal 1989, dallo stesso Silvius Magnago, storico Presidente della *SVP* (*Südtiroler Volkspartei*) a partire dal 1957, e della Provincia autonoma di Bolzano dal 1960 fino al 1989. Anche la rappresentanza del Trentino in quel periodo è fondata su personaggi politici di primo piano, tra i quali Bruno Kessler e Giorgio Grigolli, entrambi presidenti, in periodi alterni, sia della Regione che della Provincia autonoma di Trento, ed ai quali è succeduto, nel 1991, un altro presidente provinciale, Mario Malossini, oltre che da Gianni Bazzanella, presidente della Regione Trentino-Alto Adige dal 1987 al 1992, e della Provincia autonoma di Trento dal 1992 al 1994. Sono questi componenti a svolgere un ruolo rilevante, oltre che nelle due Commissioni paritetiche, nella trattativa con il Governo per la definizione del complesso percorso istituzionale che ha portato alla approvazione delle quattro norme di attuazione, le quali hanno consentito il completamento dell'attuazione del "Pacchetto" delle 137 misure a favore della popolazione altoatesina del 1969, nonché al rilascio, da parte dell'Austria, della "quietanza liberatoria" della Repubblica Italiana dal contenzioso aperto negli anni Sessanta avanti all'ONU. Tutto ciò verrà approfondito nei successivi paragrafi.

4.3. Segue: le caratteristiche della composizione delle Commissioni paritetiche nel periodo successivo al 1994

Nel periodo successivo alla chiusura della vertenza con la Repubblica federale d'Austria, la composizione delle Commissioni viene a modificarsi. In particolare, la presidenza delle due Commissioni, dopo una breve parentesi dell'on. Giancarlo Innocenzi,

¹⁸ Come si legge da alcune testimonianze riportate su *Rete civica dell'Alto Adige* (disponibili al sito internet www.provinz.bz.it): «[Alcide Berloff] ha accompagnato, con l'attività parlamentare e nei vari organismi del Governo, tutto il percorso che dall'Accordo di Parigi ha portato al Pacchetto e alla chiusura della controversia con l'Austria. Berloff [parlamentare per quattro legislature dal 1953] è stato Consigliere di Stato dal 1977 al 1994 e sempre fino al 1994 incaricato per l'Alto Adige alla Presidenza del Consiglio dei ministri».

viene ad essere assunta dal dott. Giancarlo Bolognini, il quale, già Sindaco di Bolzano e vicepresidente della Provincia autonoma di Bolzano, la terrà dal 1995 al 2001. Nel periodo successivo, la presidenza è, invece, del rag. Flavio Mosconi (2001-2006), con presidenza della Commissione dei Sei da parte di un magistrato, dott. Guido Rispoli, e dell'on. Gianclaudio Bressa (2006-2009). Si passa, quindi, alla presidenza disgiunta delle due Commissioni. Per quella dei 12 si succedono alla presidenza due ex Presidenti della Provincia autonoma di Trento, Mario Malossini e Lorenzo Dellai, dal 2014 al 2019, e, infine, un tecnico, il dott. Fabio Scalet, già dirigente generale degli Affari Istituzionali della Provincia autonoma di Trento, dal 2019 al 2024. Alla presidenza della Commissione dei Sei, in forma disgiunta da quella dei Dodici, si succedono, nel tempo, oltre al magistrato Rispoli, il sen. prof. Francesco Palermo, l'on. Filippo Maturi, il prof. Antonino Ilacqua, il sen. Roberto Calderoli nonché l'on. Alessandro Urzi.

La delegazione in rappresentanza dello Stato viene ad essere formata in misura nettamente prevalente da componenti non specificatamente collegati a ruoli statali di rilievo istituzionale, come in precedenza. Essi sono, invece, individuati su indicazione, seppure del tutto informale, delle forze politiche o delle istituzioni locali. Solo alcuni componenti rivestono, poi, funzioni statali coerenti con l'oggetto dei progetti di decreti legislativi attuativi dello Statuto di autonomia, fra i quali il prof. Gian Claudio De Martin, professore di Diritto amministrativo, il prof. Massimo Carli, professore di Diritto regionale e capo dell'Ufficio legislativo del Dipartimento Affari Regionali, la cons. Ermenegilda Siniscalchi e il cons. Renato Catalano, entrambi Capo Dipartimento degli Affari Regionali, nonché il prof. Antonino Ilacqua, professore di Diritto amministrativo, oltre che alcuni magistrati degli Uffici giudiziari, soprattutto dell'Alto Adige/*Südtirol*. Gli altri rappresentanti dello Stato sono prevalentemente politici o tecnici segnalati dalle istituzioni locali. La rappresentanza dei Consigli regionale e provinciali mantiene le caratteristiche della fase precedente e, quindi, con politici parlamentari ovvero espressione dei Consigli stessi, pur con l'immissione di alcuni tecnici delle istituzioni locali.

Per quanto riguarda la rappresentanza del Consiglio regionale o di quello provinciale, è da evidenziare la costante componente parlamentare, anche in questa seconda fase e, in particolare, dell'on. avv. Siegfried Brugger (dal 1985 al 2013) e del sen. avv. Karl Zeller (dal 1994 al 2018), ai quali sono seguiti, nei tempi più recenti, l'on. Daniel Alfreider, e, dal 2019, il sen. avv. Meinhard Durnwalder, l'on. avv. Manfred Schullian nonché, fino al 2023, l'on. Filippo Maturi. La componente parlamentare è presente anche nelle rappresentanze di parte trentina del Consiglio regionale e, rispettivamente, provinciale, ma con minore continuità nel tempo, con le persone dell'on. Giuseppe De Tomas e dell'on. Luigi Olivieri, per il periodo 1996-2006, nonché dell'on. Lorenzo Dellai, dell'on. Prof. Michele Nicoletti e dell'on. Rolando Fontan.

Questa caratteristica della composizione delle due Commissioni evoca anche il metodo di lavoro adottato dalla Commissione, dalle Istituzioni locali (Province autonome, in particolare) e dagli Uffici governativi, oltre che sia della Presidenza del Consiglio dei ministri, che dei diversi Ministeri coinvolti nella trattazione dei progetti di norma di at-

tuazione. Quest'ultimi sono sempre presentati dai Presidenti delle Province autonome (pressoché costantemente a firma congiunta o, comunque, sulla base di testo analogo condiviso) ovvero della Regione, al Ministro per gli Affari regionali, per la sottoposizione all'esame e la formulazione del parere della Commissione paritetica competente per materia (dei Sei o dei Dodici), e, quindi, poi, al Consiglio dei ministri per l'approvazione del decreto legislativo finale. Nel percorso di formazione di questo complesso procedimento, peraltro privo di regolamentazione formale e basato su prassi, come già evidenziato, si è sempre dimostrato fondamentale l'intervento sinergico delle istituzioni locali e della delegazione parlamentare rappresentativa del territorio, con la costante partecipazione dei dirigenti tecnici delle Province e della Regione in tutte le fasi procedurali. Questo è avvenuto e avviene dalla elaborazione e presentazione della proposta, durante l'esame in Commissione e presso le amministrazioni centrali coinvolte per competenza di materia, attraverso la richiesta di pareri endo-procedimentali, da parte della Commissione paritetica stessa. In questo contesto, risulta evidente anche il ruolo fondamentale di relazione, collegamento e sinergia svolto dai parlamentari, componenti al tempo stesso delle Commissioni paritetiche, presso il Governo e le singole amministrazioni centrali. Ciò anche al fine di costruire le condizioni necessarie per un confronto approfondito delle problematiche, considerate le eccezioni spesso sollevate, soprattutto, in prima istanza, dalle strutture ministeriali, in generale, sulla base di una non adeguata conoscenza dello specifico ordinamento dell'autonomia speciale, in particolare del Trentino Alto-Adige/*Südtirol*, proprio per la unicità delle funzioni statali effettivamente trasferite alle istituzioni locali, oltre che per la inadeguata conoscenza della specificità, per quantità, diversificazione di materie, ampiezza e qualità delle norme di attuazione già emanate per il Trentino Alto Adige/*Südtirol*, dell'ordine di circa duecento decreti legislativi, su un totale di poco più di quattrocentocinquanta decreti emanati per tutte le cinque autonomie speciali complessivamente.

Concludendo da quanto sopra evidenziato emerge l'esigenza di approfondimento, in confronto tra Governo e Province autonome-Regione, per giungere il prima possibile ad una regolamentazione oggettiva e formale del procedimento di formazione ed approvazione delle norme di attuazione, dalla presentazione all'esame ed espressione del parere finale sulle proposte di decreto legislativo presso le due Commissioni paritetiche. Inoltre, occorre regolare anche la fase procedimentale che va dall'invio dalla Commissione al Ministro per gli Affari regionali e, da quest'ultimo, al Consiglio dei ministri per l'approvazione definitiva del decreto legislativo.

In questa fase andrebbe anche regolata l'eventualità del mancato inserimento nell'ordine del giorno del Consiglio dei ministri in sede di pre-Consiglio, ovvero della mancata approvazione da parte del Consiglio dei ministri stesso, della proposta della Commissione, prevedendo l'obbligo della motivazione del dissenso nonché una procedura di conciliazione delle rispettive posizioni, in ogni caso assicurando la certezza di termini e la trasparenza delle rispettive posizioni in tutte le fasi dell'intero *iter* di formazione ed approvazione della norma di attuazione. A tal fine, potrebbero utilmente essere utilizzati i principi ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale in materia nonché, per

analogia, dai regolamenti parlamentari riguardanti l'esame dei decreti legislativi di cui all'art. 76 della Costituzione, ove compatibili con le norme dello Statuto speciale.

5. Obiettivi e caratteristiche delle norme di attuazione statutaria

La legge costituzionale n. 1 del 1971 contiene anche due norme finali "extra-testuali" (artt. 58 e 59), che, in sede di formazione del Testo unico (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), sono state inserite nello Statuto come articoli 108 e 109. La prima delle due norme fissa il termine di due anni dalla data di entrata in vigore della legge per l'emanazione dei decreti legislativi contenenti le norme di attuazione statutaria nonché il termine di 18 mesi per l'emissione dei pareri obbligatori da parte delle Commissioni dei Dodici e dei Sei. Essa prevede, altresì, che il Governo, nel caso di superamento del termine dei 18 mesi, possa provvedere prescindendo dal parere delle Commissioni. Il medesimo art. 108 dello Statuto fissa, poi, un termine breve, di un solo anno, per l'emanazione delle norme che individuano i beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione da trasferire alle due Province, in relazione alle nuove materie attribuite alla loro competenza. Lo stesso termine di un anno è altresì previsto dal successivo articolo (ora art. 109 St.) per le norme che devono individuare i beni del patrimonio storico e artistico di interesse nazionale esclusi dal trasferimento alle due Province. Tale articolo contiene anche una norma che dispone comunque l'assunzione delle relative funzioni amministrative da parte delle Province nel caso in cui le norme di attuazione non siano ancora state emanate nel termine stabilito.

Questi due articoli segnano, in un certo modo, la rilevanza soprattutto simbolica che veniva all'epoca attribuita al trasferimento dei beni dello Stato e della Regione alle due Province. Infatti, tali finalità e termini trovano uno specifico riferimento in due misure del "Pacchetto" (rispettivamente, la mis. 15 e la mis. 46), che prevedono tale termine di un anno. Analogo termine di un anno è poi contemplato anche dalla misura 46 del "Pacchetto" con riferimento alle norme di attuazione nel settore scolastico per la Provincia di Bolzano, stabilendo, in questo caso, l'assunzione delle funzioni amministrative statali con legge provinciale, in mancanza delle norme di attuazione entro il termine ivi previsto¹⁹. Più volte si è posta la questione relativa alla portata dispositiva delle predette norme recate dagli artt. 107, 108 e 109 dello Statuto e, più in particolare, se il superamento del termine generale dei due anni, o dei termini più brevi previsti per singole materie (scuola, beni culturali, beni demaniali, ecc.), comportasse il venir meno della legittimazione delle due Commissioni paritetiche ad operare con l'esame di ulteriori norme di attuazione. Altrettanto rilevante è stata anche la questione circa la legittimazione del Governo ad approvare ulteriori decreti legislativi, potendosi ritenere, ad avviso di qualcuno, che, con il decorso del termine, fosse venuta meno la delega prevista dall'art. 107 dello Statuto.

¹⁹ Il medesimo termine è stabilito dall'art. 59, 2° c., della legge cost. n. 1 del 1971.

La previsione di termini temporali per l'emanazione delle norme di attuazione dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* costituisce un'eccezione rispetto a tutti gli altri Statuti speciali. Sulla questione si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza 24 maggio 1985 n. 160, con la quale essa ha precisato che questi termini presentano un carattere meramente ordinatorio e sollecitatorio²⁰.

Ciò nonostante, la questione fu riproposta nel 1995 proprio dalla stessa Commissione dei 12, avanzando al Governo la richiesta di interpellare il Consiglio di Stato per un parere. Tale parere fu rilasciato dalla Prima Sezione il 29 novembre 1995 (n. 3302 del 1995). Il quesito verteva sul fatto se la Commissione paritetica potesse legittimamente continuare ed operare, ovvero se i compiti ad essa attribuiti dovessero ritenersi consumati o esauriti. Veniva, peraltro, formulata l'ipotesi che «la superiore esigenza di tener fede ad accordi internazionali» avesse giustificato la permanenza della detta potestà di attuazione dello Statuto fino al 1992, ma che essa fosse venuta meno con la definizione del “Pacchetto” (*rectius* con la chiusura della vertenza con la Repubblica federale d'Austria). Dopo tale data, quindi, la necessità di emanare nuove norme di attuazione dello Statuto, secondo la tesi sostenuta da alcuni componenti della Commissione, dovrebbe essere soddisfatta con lo strumento della legge ordinaria. Pur rifacendosi anche alla sentenza n. 160 del 1985 della Corte costituzionale²¹, la richiesta di parere prospettava l'avviso che «la permanenza della fonte deve essere riconosciuta non a tempo indeterminato, ma fino a che non si esaurisca l'attuazione delle norme statutarie». In tale sede, veniva subordinatamente messa in discussione anche la possibilità di ritenere esaurita la “missione” della Commissione.

Il Consiglio di Stato, nell'espressione del proprio parere, richiama la sentenza n. 160 del 6 maggio 1985 della Corte costituzionale, con la quale si afferma che il particolare procedimento delle norme di attuazione previste dall'art. 107 dello Statuto «sia stato ritenuto attributivo al Governo di una propria competenza riservata e separata e non esercizio di una facoltà di delega del Parlamento al Governo, disciplinata dall'art. 76 della Costituzione», ricordando altresì che tale orientamento non è isolato, ma rappresenta l'applicazione allo Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* di principi già affermati dalla Corte in precedenti occasioni e si conforma ad orientamenti prevalenti nella dottrina²².

La competenza attribuita in tal modo al Governo - prosegue il parere del Consiglio di Stato - di emanazione delle norme di attuazione degli Statuti Speciali è, perciò, una competenza propria, riservata e separata, e non una competenza delegata dal Parlamento. Non trovano applicazione, nel caso di specie, i criteri e i limiti della delega legislativa. Pertanto, il Consiglio di Stato conferma che il termine previsto dall'art. 108 dello Statuto

²⁰ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1997, pp. 220-221.

²¹ La quale aveva, tra l'altro, riaffermato la posizione - condivisa dalla dottrina - che i decreti legislativi di attuazione non sono la conseguenza di una delega legislativa analoga a quella dell'art. 76 della Costituzione, ma l'esercizio di poteri legislativi appositamente conferiti, che devono ritenersi permanenti ed esercitabili dal Governo ogni qualvolta si pongono nuovi problemi di attuazione degli Statuti speciali.

²² Cfr. Corte cost., sentt. 12 luglio 1984, n. 212; 16 ottobre 1980, n. 180; 20 aprile 1968, n. 30; 16 luglio 1956, n. 20.

speciale è meramente sollecitatorio e, come sua conseguenza, comporta solo la responsabilità politica del Governo.

Per converso, si ricordano anche le sentenze 8 febbraio 1989, n. 37 e 10 marzo 1994, n. 95, con le quali la Corte costituzionale ha censurato la mancata acquisizione del parere della Commissione paritetica, ma non l'emanazione da parte del Governo dei decreti legislativi di attuazione statutaria. Sulla base di tali orientamenti, il Consiglio di Stato ha ritenuto pienamente e legittimamente operanti sia la Commissione dei 12 che quella dei 6, precisando altresì che la competenza di tale ultima Commissione non è definita *ratione materiae*, ma con riferimento al territorio su cui dovranno operare le norme di attuazione, che potranno, quindi, essere differenziate tenendo conto delle specificità delle popolazioni locali.

Ci si è soffermati non poco sulla questione della legittimazione del Governo ad approvare nuove norme di attuazione statutaria e delle Commissioni paritetiche all'espressione dei pareri obbligatori - seppure non vincolanti - per la rilevanza che le stesse mantengono nel tempo come insostituibile strumento di collegamento e coordinamento normativo permanente tra lo Statuto e l'evoluzione dell'ordinamento generale. Per chiarezza, basti ricordare come uno specifico articolo (art. 11) della legge n. 131, approvata nel 2003 in materia di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione²³, preveda, per le Regioni a Statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'emanazione di nuove norme di attuazione statutaria volte ad assicurare l'effettivo trasferimento delle funzioni amministrative statali e delle risorse ad esse correlate. Si applicano, quindi, alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome, a seguito dell'ampliamento della loro sfera di competenza in virtù di quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001²⁴, le disposizioni più favorevoli all'autonomia contenute nel nuovo Titolo V della Costituzione, in attesa dell'adeguamento degli Statuti speciali.

In tal senso, si esprime anche la legge n. 42 del 2009 di attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, Regioni ed enti locali, come definita dal modificato art. 119 della Costituzione, in base alla quale le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli Statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi Statuti, da definire, con le procedure previste dagli Statuti medesimi.

Questo è stato, peraltro, l'orientamento seguito dopo la chiusura della vertenza con l'Austria nel 1992, laddove, come si vedrà più approfonditamente, dal 1993 in poi, la produzione di norme di attuazione si è mossa nel segno dell'evoluzione, del perfeziona-

²³ Modifiche apportate con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

²⁴ Cfr. art. 10, l. cost. n. 3 del 2001: «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».

mento e dell'integrazione delle norme di attuazione preesistenti, sia per seguire il processo di progressiva regionalizzazione delle funzioni dello Stato con il cosiddetto federalismo amministrativo, introdotto dalla legge n. 59 del 1997, sia per assicurare l'interpretazione sistematica dello Statuto rispetto all'evoluzione dell'ordinamento generale, assicurando, al contempo, la partecipazione e il concorso delle Province e della Regione agli obiettivi di finanza pubblica generale nonché all'opera di risanamento e riequilibrio del bilancio dello Stato²⁵.

In ogni caso, resta permanente e insostituibile anche la funzione delle suddette norme ai fini del trasferimento alle Province e alla Regione di personale e uffici statali esercitanti funzioni divenute di competenza regionale o provinciale, e, quindi, delle risorse organizzative, strumentali e finanziarie nonché dei correlati rapporti giuridici ed economici, nell'ambito e nel rispetto del quadro statutario.

In questo contesto, si pone, però, anche un profilo problematico relativo alla norma di attuazione quale strumento normativo per dare effettività al trasferimento alle Province e alla Regione delle funzioni amministrative esercitate precedentemente dalle amministrazioni statali o dagli enti a carattere nazionale. La problematicità è data dalle riserve di funzioni e di compiti allo Stato, che vengono, quindi, sottratti al trasferimento, laddove esse non siano connesse con specifiche limitazioni o riserve espressamente previste da norme statutarie. Tant'è che si può osservare come le numerose riserve di competenza allo Stato contenute nelle norme di attuazione statutaria si siano trasformate in altrettanti limiti materiali alla funzione legislativa regionale (e provinciale)²⁶. Per altro verso, è proprio questa limitazione introdotta alla competenza delle Province e della Regione ad indicarle anche come strumento per un'interpretazione dinamica dello Statuto, considerando che le stesse limitazioni potranno in futuro essere a loro volta eliminate o, quantomeno, ridimensionate in relazione all'evoluzione dell'ordinamento. In tal senso, anche l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sopra citata si pone come permessa per la modifica di numerose norme di attuazione, come si è, in effetti, verificato, ad esempio, con la competenza provinciale in materia di grandi concessioni di acque a scopo idroelettrico, prima delegata e, successivamente al 2001, trasferita alle Province autonome²⁷. Analogamente si potrebbe argomentare, sempre a titolo d'esempio, su un futuro ampliamento della competenza provinciale in materia di grandi infrastrutture, autostrade e ferrovie (quali l'A22 e la ferrovia del Brennero), oggi riservate allo Stato dalle vigenti norme di attuazione²⁸, ma modificabili in relazione a quanto previsto dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, come riformato nel 2001.

²⁵ Oggi meglio definibile, dopo la modifica degli artt. 81, 97 e 119 Cost. con la legge cost. n. 1 del 2012, come obbligo di assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico delle pubbliche amministrazioni.

²⁶ In tal senso, si veda L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 84.

²⁷ Rispettivamente, con il decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463, con il decreto legislativo 15 aprile 2003, n. 118, con il decreto legislativo 7 novembre 2006, n. 289, e loro successive modificazioni.

²⁸ Infrastrutture disciplinate dall'art. 19 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, e sue successive modificazioni.

6. L'evoluzione nel tempo degli obiettivi delle norme di attuazione

Sulla base di quanto già osservato, in termini generali, si può affermare che le norme di attuazione statutaria sono uno strumento istituzionale con “alto potenziale” e una pluralità di scopi sotto il profilo giuridico, oltre che politico-istituzionale. E ciò sia per le caratteristiche loro riconosciute dall'ordinamento e dalla giurisprudenza costituzionale, sia in quanto direttamente correlate al “metodo negoziale”, su base bilaterale, tra Stato e Autonomia, nonché al “principio pattizio/consensualistico”, insiti negli artt. 104 e 107 dello Statuto stesso, ma, al contempo, affermatasi quali elementi fondamentali per la soluzione della crisi istituzionale del 1957-1969, e, dunque, del nuovo Statuto del 1972, oltre che per la chiusura della vertenza con l'Austria nel 1992. Con le norme di attuazione si è realizzato, infatti, sia il trasferimento alle Province autonome e alla Regione di funzioni statali in tutti i settori contemplati dallo Statuto, sia il loro aggiornamento, in relazione all'evoluzione della legislazione statale, anche per effetto delle ricorrenti “crisi di finanza pubblica”, in particolare dal 1992 ad oggi.

Va, peraltro, evidenziato come la loro forza e utilità nell'attuazione del progetto statutario dipenda anche dalle modalità e dalle finalità per le quali esse sono utilizzate nonché dalla “volontà e resilienza” di negoziazione delle “parti”. Nel tempo, infatti, sono cambiati gli obiettivi e le priorità.

Nel primo periodo, dal 1972 al 1992, è prevalsa la funzione di attuare il trasferimento e l'integrazione delle competenze alle due Province, nonché le nuove più ampie forme di tutela dei gruppi linguistici, previste dal “Pacchetto”, in particolare, per la Provincia di Bolzano, ma, poi, anche per quella di Trento (art. 102 St.). Ciò vale anche per le innovazioni introdotte nella individuazione del corpo elettorale²⁹, nella composizione degli organi istituzionali³⁰ e nella loro attività di amministrazione e produzione di servizi di interesse generale, fra cui, *in primis*, nell'istruzione, nell'uso della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione e con gli uffici giudiziari nonché nei processi civili, penali e amministrativi e contabili, oltre che nel rapporto di lavoro pubblico, così come nei rapporti con i concessionari di servizi pubblici. Altrettanto rilevante è l'applicazione del principio della proporzionalità delle dotazioni organiche alla consistenza dei gruppi linguistici per l'accesso al lavoro pubblico, anche statale.

Al contempo, si è provveduto:

- a) ad attuare le profonde modifiche di competenza e di ruolo di Regione e Province, con conseguente trasferimento “interno al sistema” di funzioni, uffici, beni e risorse tra la Regione e le due Province autonome, quali sanità, turismo, industria, agricoltura, foreste, parchi, infrastrutture e trasporti;

²⁹ Per effetto del periodo quadriennale di residenza obbligatorio per l'acquisizione del diritto elettorale attivo.

³⁰ Quali il diritto di rappresentanza nel Consiglio di un appartenente alla popolazione di lingua ladina o, ancora, la composizione della Giunta proporzionale alla rappresentanza nel Consiglio dei gruppi linguistici (artt. 36 e 50 St.).

- b) ad attivare le nuove materie di competenza provinciali con il trasferimento dallo Stato alle Province autonome delle funzioni, dei correlati uffici, personale, beni e rapporti giuridici ed economici, quali assistenza e beneficenza pubblica, tutela e conservazione patrimonio artistico, varie funzioni in materia di lavoro;
- c) a definire il nuovo assetto finanziario di Province e Regione (d.P.R. n. 381 del 1974), anche successivamente alla ridefinizione del Titolo VI della parte finanziaria dello Statuto; in particolare, con le modifiche recate dalla legge n. 386 del 1989, sulla base di accordo tra il Governo, le Province e la Regione, a sensi dell'art. 104 dello Statuto, per coordinare il sistema di finanziamento delle Istituzioni dell'Autonomia con la riforma tributaria degli anni '70³¹.

In sintesi, nel periodo 1973-1992, le ottantadue norme di attuazione statutaria emanate hanno conferito effettività al nuovo Statuto, con il trasferimento delle funzioni, uffici, rapporti giuridici ed economici in tutte le materie e settori, svolgendo anche funzione di “precisazione degli ambiti di competenza Stato/Autonomia” nonché di “coordinamento/cerniera” rispetto alla evoluzione della legislazione riguardante le Regioni ordinarie, come, ad esempio, nel caso del d.P.R. n. 526/1987 (norma di attuazione), che coordina le competenze di Province e Regione con i conferimenti di funzioni statali alle autonomie ordinarie, attuato con il d.P.R. n. 616/1977.

La constatata effettività dello Statuto attraverso l'avvenuta emanazione ed esecuzione delle norme di attuazione è stata determinante per ottenere, da parte dell'Italia, la “quietanza liberatoria”, che, nel 1992, è stata rilasciata dall'Austria, dopo l'accertamento, da parte dei due Governi, dell'adozione di tutte le misure previste dal “Pacchetto”, salvo alcuni aspetti rimasti insoluti (c.d. *blankocheques*), ma con l'impegno del Governo a trovare soluzioni adeguate anche dopo il rilascio della quietanza stessa.

Nel periodo dal 1993 al 2001, le ulteriori trentasei norme di attuazione hanno ampliato ulteriormente l'ambito di competenza dell'Autonomia, anche *praeter Statutum*, e, in tal caso, anche mediante la delega di funzioni statali in materie, o per parti di materie, non previste dallo Statuto, utilizzando le disposizioni degli artt. 16 e 17 dello Statuto medesimo³², i quali consentono anche l'attribuzione alle Province o alla Regione di funzioni legislative statali per servizi in materie estranee alle rispettive competenze. Tale facoltà è utilizzata, soprattutto, come risposta delle Province e della Regione alle leggi statali in materia di finanza pubblica, che, nel periodo, sono emanate per fronteggiare gravi crisi economiche e finanziarie del bilancio dello Stato, utilizzando il congelamento

³¹ In particolare, il d. lgs. 268/1992 e il d. lgs. 432/1996.

³² Cfr. art 16 St.: «Lo Stato può inoltre delegare, con legge, alla Regione, alla Provincia e ad altri enti pubblici locali funzioni proprie della sua amministrazione. In tal caso l'onere delle spese per l'esercizio delle funzioni stesse resta a carico dello Stato. La delega di funzioni amministrative dello Stato, anche se conferita con la presente legge, potrà essere modificata o revocata con legge ordinaria della Repubblica»; art. 17 St.: «Lo Stato può inoltre delegare, con legge, alla Regione, alla Provincia e ad altri enti pubblici locali funzioni proprie della sua amministrazione. In tal caso l'onere delle spese per l'esercizio delle funzioni stesse resta a carico dello Stato. La delega di funzioni amministrative dello Stato, anche se conferita con la presente legge, potrà essere modificata o revocata con legge ordinaria della Repubblica».

o il taglio di entrate provinciali e regionali previste dallo Statuto, con effetti gravissimi soprattutto per la certezza e per la programmabilità delle risorse, che hanno minato, di conseguenza, la possibilità di definire e di mantenere le politiche provinciali e regionali nei settori di rispettiva competenza.

Come si vedrà più approfonditamente nei paragrafi seguenti, le Istituzioni dell'Autonomia hanno utilizzato il principio pattizio e il metodo negoziale bilaterale, che connotano lo Statuto stesso, per proporre ai Governi dell'epoca di acquisire nuove ulteriori competenze, con assunzione, quindi, dei correlati oneri e con il trasferimento, o anche con delega, di funzioni amministrative e legislative statali, in ogni caso, con beneficio a favore del bilancio dello Stato. È, quindi, proprio in questa fase che si tende a correlare sempre più strettamente l'autonomia finanziaria e le politiche di spesa con la responsabilità di entrata, enfatizzando la diretta coniugazione del perseguimento della piena autonomia di entrata e di spesa del Trentino Alto Adige/*Südtirol* con il concorso dell'Autonomia agli obiettivi della finanza pubblica statale e gli obblighi assunti dall'Italia con l'appartenenza all'area euro e con i Trattati europei e internazionali; obiettivi, questi, che riguardano anche il tema degli equilibri di bilancio e quello della sostenibilità del debito pubblico.

In questo senso si muove la norma di attuazione in materia finanziaria (d.lgs. n. 432/1996), approvata nella stessa seduta del Consiglio dei ministri assieme alle norme che prevedono il conferimento alle Province autonome (trasferimento per Trento, delega per Bolzano)³³ delle funzioni statali in materia di personale insegnante, direttivo e docente, delle scuole di ogni ordine e grado. Infatti, il citato decreto legislativo n. 432/1996 modifica ed integra il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 sulla finanza regionale e provinciale, correlando (all'art. 5, in particolare) le esigenze di certezza della programmazione delle risorse da parte delle Province alla loro assunzione di responsabilità per il concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica statale, al fine di assicurare l'equilibrio dei bilanci pubblici e la sostenibilità del debito pubblico, anche conseguenti agli obblighi assunti dall'Italia con la sottoscrizione dei Trattati internazionali (quale il *Fiscal compact* del 2011) nonché in attuazione dei Trattati dell'Unione Europea e dei relativi regolamenti³⁴. Infatti, come ricorda Stefano Aru³⁵, «peraltro, che anche le autonomie speciali debbano attendere a un compito siffatto non è certo una novità. Basti pensare che già nel 1995 la Corte (sent. n. 416/21995) ebbe ad affermare che la finalità “di contenere il perdurante disavanzo della spesa pubblica” giustifica l'adozione, da parte del legislatore statale, “di misure che incidono su tutti gli enti di autonomia”, sia a Statuto speciale che ordinario».

³³ Cfr. i decreti legislativi n. 433 e n. 434 del 1996.

³⁴ Si vedano il Regolamento (CE) n. 1466 del 1997; il Regolamento (CE) n. 1467 del 1997 del Consiglio; il Regolamento (UE) n. 1173 del 2011, nonché il Regolamento (UE) n. 473/2013.

³⁵ S. ARU, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali in materia finanziaria: argine alle tendenze bulimiche statali e strumento di riscoperta della specialità regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 8 aprile 2019, p. 1.

Proprio per tale motivo, le norme di attuazione statutaria che riguardano il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* continuano ad essere emanate ancora ora, in quanto riconosciute ormai sistematicamente dalla Corte costituzionale come fonte permanente e specifica di normazione delle autonomie speciali. Esse, infatti, sono destinate non solo a trasferire funzioni-competenze, risorse e strutture statali, ma anche a coordinare l'ordinamento di ciascuna autonomia speciale all'evoluzione dell'ordinamento generale, secondo modalità e con contenuti diversi e specifici per ciascuna di esse, necessariamente distinte rispetto a quelli delle Regioni a Statuto ordinario. Basti ricordare, in questa sede, la recente sentenza n. 24/2022, con la quale la Corte costituzionale conferma che «le norme di attuazione “possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari” (sentenza n. 51 del 2006, punto 5 del Considerato in diritto)».

7. Le norme di attuazione statutaria dopo la modifica del Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione

Dopo il 2001 (e l'approvazione della legge costituzionale n. 3/2001), la produzione delle norme di attuazione ha mantenuto la caratteristica principale di assolvere all'ampliamento degli ambiti di competenza, soprattutto a livello di programmabilità delle risorse e di definizione di politiche di intervento proprie delle Province autonome e della Regione, sulla base delle intese intervenute con il Governo per la modifica - con legge ordinaria, e su “concorde richiesta” del Governo e delle Istituzioni dell'Autonomia - della parte finanziaria dello Statuto, in particolare a decorrere dal 2009, con il cosiddetto “Accordo di Milano” e con il successivo Accordo, cosiddetto di “garanzia”, del 2014, nonché con i successivi accordi, fino a quello del settembre 2023, dei quali si specifica nelle parti successive.

Con l'Accordo del 2009, si riforma significativamente la parte dello Statuto dedicata all'autonomia finanziaria, ovverosia quella relativa alle entrate, alle compartecipazioni ai gettiti tributari erariali, alla potestà legislativa di Province e Regione in materia di tributi regionali, provinciali e locali nonché di intervento legislativo sui tributi erariali riferiti al territorio regionale-provinciale.

In questo contesto, è disciplinato in modo innovativo anche il concorso degli enti dell'Autonomia agli obiettivi complessivi di finanza pubblica, ivi compreso il concorso al contenimento del *deficit* di bilancio dello Stato e al perseguimento degli obblighi derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea e dai Trattati internazionali.

I medesimi accordi prevedono, dunque, il trasferimento o la delega di ulteriori funzioni statali, anche non rientranti nelle materie previste dallo Statuto, in tal caso utilizzando gli artt. 16 e 17 dello Statuto stesso, con lo scopo contestuale di ampliare gli spazi

di autonomia nonché di migliorare gli equilibri di bilancio statale e la sostenibilità del debito pubblico nazionale. Appartengono a questa serie, tra le altre, le norme di attuazione che trasformano in trasferimento³⁶ la delega di funzioni statali in materia di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico³⁷ nonché quelle in materia di opere idrauliche di prima e seconda categoria. Entrambe le norme sono conseguenti al già avvenuto trasferimento alle Province anche dell'intero demanio idrico statale insistente sul rispettivo territorio³⁸. Nello stesso senso operano le norme in materia di trasporti³⁹, così come quelle, intervenute dopo l'Accordo del 2009, per la delega delle funzioni statali in materia di Università⁴⁰, di sostegno al reddito dei lavoratori (cassa integrazione guadagni, ordinaria e speciale, in disoccupazione)⁴¹ o, ancora, di uffici ausiliari degli Uffici giudiziari presso i Tribunali e le Corti di Appello operanti nel territorio provinciale⁴².

A questo riguardo, si torna ad evidenziare la conseguente capacità additiva delle norme di attuazione - anche a seguito della modifica del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, con la legge costituzionale n. 3/2001, e, in particolare, dell'art. 10 della medesima legge - di raccordo della modifica costituzionale con gli ordinamenti delle autonomie speciali recati dai rispettivi Statuti. A differenza di quanto avvenuto con la legge costituzionale n. 2 dello stesso anno, il legislatore ha ritenuto di risolvere, tramite la tecnica del rinvio all'interpretazione, i problemi di coordinamento delle autonomie speciali con il nuovo assetto regionale disegnato per quelle ordinarie. All'interprete è così lasciato il compito di individuare, di volta in volta, in attesa delle modifiche degli Statuti speciali, quali siano le novità normative introdotte per le Regioni ordinarie che, in ragione della loro portata ampliativa degli ambiti di competenza, dovranno applicarsi anche alla singola e specifica autonomia speciale⁴³.

Questa disposizione di rinvio generale è stata, poi, in parte specificata nella sua portata dalla legge n. 131/2003 (c.d. legge "La Loggia")⁴⁴, con la quale si è data attuazione alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

³⁶ In virtù della c.d. "clausola di maggior favore", di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

³⁷ Decreto legislativo n. 118 del 2003 e decreto legislativo n. 289 del 2006.

³⁸ Decreto legislativo n. 463 del 1999.

³⁹ Decreto legislativo n. 174 del 2001.

⁴⁰ Decreto legislativo n. 142 del 2011.

⁴¹ Decreto legislativo n. 28 del 2013.

⁴² Cfr. decreto legislativo n. 29 del 2003 (Uffici giudiziari Bolzano); decreto legislativo n. 92 del 2011 (T.R.G.A. di Trento); decreto legislativo n. 16 del 2017 (Tribunale e Corte d'Appello di Trento).

⁴³ L'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 dispone come segue: «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti», le disposizioni del Titolo V, come riformate e rivolte in via diretta alle Regioni ordinarie, «si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano», ma solamente «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» alle stesse autonomie differenziate.

⁴⁴ Cfr. legge n. 131 del 2003, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Con l'art. 11 della medesima legge è stato, in particolare, confermato il ruolo integrativo (nel significato datone dalla Corte costituzionale) delle norme di attuazione statutaria in relazione all'evoluzione dell'ordinamento generale. Al contempo, si è confermata la non diretta incidenza della legge costituzionale n. 3/2001 sugli Statuti speciali⁴⁵, ma anche la necessità del coordinamento tra ordinamento ordinario e speciale. E, infatti, a tale fine, è previsto che le Commissioni paritetiche, istituite dagli Statuti delle Regioni a Statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, possano 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», nonché in materia di «rapporti internazionali e comunitari».

In tal modo, di fatto, l'implementazione delle competenze delle autonomie speciali è soggetta alle modalità previste da ciascuno Statuto speciale per l'emanazione delle norme di attuazione, mantenendo fermo il metodo negoziale bilaterale e il principio patiziale, che, di fatto, presuppongono il preventivo accordo tra la parte regionale-provinciale e quella statale; accordo da raggiungersi, in particolare, in sede di Commissione paritetica di cui all'art. 107 dello Statuto, ovvero con le modifiche concordatarie dello Statuto per la parte finanziaria dello stesso, secondo quanto previsto dall'art. 104 dello Statuto del Trentino Alto Adige/*Südtirol*.

Si ha, quindi, un trasferimento di disciplina selettivo, e non a senso unico, dalla normativa delle Regioni ordinarie a quella delle Regioni a Statuto speciale. Tale passaggio opera solamente, se non in maniera pregiudizievole, bensì vantaggioso, per queste ultime. D'altro lato, affinché il meccanismo dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 sia attivato correttamente, è necessario che effettivamente sussista una normativa di favore da applicare anche alle Regioni speciali. Diviene, quindi, fondamentale, con l'interpretazione, la comparazione tra la disciplina statutaria e gli artt. 117, 118 e 119 Cost. novellati. Si presenta evidentemente come particolarmente difficoltosa la definizione di quale sia un parametro valutativo che accorda forme di autonomie più ampie e quale no, di modo che, nella prassi, il ruolo dell'interprete - ed, in particolare, della Corte costituzionale - ha finito per essere ancora una volta valorizzato anche in funzione di supplenza dei mancati o inadeguati interventi chiarificatori da parte del legislatore.

Per altro verso, come evidenziano anche alcuni autori, i contenuti del coordinamento della finanza pubblica assumono, per le autonomie speciali, forme necessariamente negoziali sia sul piano del coordinamento tra specifiche misure della legislazione statale e legislazione regionale/provinciale, che su quello, dinamico, del rapporto tra Statuto speciale, norme di attuazione ed evoluzione dell'ordinamento generale, destinato al sistema delle autonomie ordinarie⁴⁶.

⁴⁵ Prevedendo espressamente, all'art. 11, 1° c., della l. n. 131/2003, che «resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione».

⁴⁶ F. CORTESE, *Il coordinamento Stato-Regioni e il regionalismo speciale alla prova della finanza pubblica*, in R. TONIATTI, F. GUELLA (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria*

Ed è proprio in relazione a questo progressivo processo di azione-reazione sinergica tra accordi tra Stato e Regione e Province autonome, alle conseguenti modifiche delle norme in materia di autonomia finanziaria recate dallo Statuto speciale (con la speciale procedura dell'art. 104 St.) nonché alle successive norme di attuazione programmate dai medesimi accordi che si è via via affermata la caratteristica della dinamicità dello Statuto. Il che avviene sia attraverso le modifiche di Statuto con legge ordinaria "concordataria", che con le norme di attuazione. Queste ultime, in particolare, assumono, in tal modo, una funzione di adeguamento permanente dell'ordinamento speciale. In tal senso, anche la giurisprudenza costituzionale, successiva all'entrata in vigore del cosiddetto secondo Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* del 1972, ha ribadito la natura di fonte permanente del decreto legislativo di attuazione statutaria (sentenza. n. 160 del 1985), affermando in termini inequivoci che "gli Statuti regionali differenziati consentono in via permanente al Governo di dettare norme di attuazione, ogni qualvolta sia necessario" (sent. n. 212 del 1984)⁴⁷. Il decreto legislativo di attuazione statutaria, anche se (forse) immaginato come fonte temporanea al momento delle sue prime formulazioni negli Statuti speciali, è, quindi, oggi definibile come fonte permanente⁴⁸.

In tal senso, si è decisamente indirizzata la prassi, secondo un orientamento condiviso dallo Stato e dalle Regioni speciali, come dimostrano le numerose leggi statali che rinviando alle norme di attuazione degli Statuti speciali la definizione delle specifiche modalità con le quali le autonomie speciali individuano il rispettivo concorso agli obiettivi di finanza pubblica generale, ma anche le specifiche forme di adeguamento alle nuove norme di riforma economico sociale, così come tutte le altre norme statali che costituiscono limite alla potestà legislativa delle autonomie speciali stesse.

8. Alcuni limiti delle norme di attuazione statutaria rilevati dalla giurisprudenza costituzionale

Nell'ambito di questa illustrazione degli aspetti di carattere generale più rilevanti delle norme di attuazione statutaria, va evidenziato l'ulteriore profilo riguardante alcuni casi di limiti rilevati dalla giurisprudenza costituzionale ai contenuti delle norme stesse, oltre al generale "limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale"⁴⁹, per il quale le norme possono contenere disposizioni *praeter Statutum*, ma non *contra Statutum*. Il primo caso,

delle Regioni a statuto speciale, Napoli, 2014, pp.115-133. Vedasi anche R. TONIATTI, F. GUELLA, *Introduzione*, in R. TONIATTI, F. GUELLA (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria delle Regioni a Statuto speciale*, cit., pp. 1-22.

⁴⁷ M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017, pp. 114-115.

⁴⁸ Cfr. *ivi*, p. 140 e pp. 140-145.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 353 del 2001.

riferito al d.lgs. n. 463/1999, riguarda il principio di leale collaborazione tra istituzioni, nel caso le Province autonome rispetto alla Regione Veneto (e Lombardia) in materia di procedimento per la approvazione del Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche della Provincia di Trento; il secondo, invece, riguarda il limite, sempre alla norma di attuazione statutaria in materia di armonizzazione dei bilanci (d.lgs. n. 159 del 2019), evidenziato nella decisione n. 9 del 2024 della Corte costituzionale.

In particolare, il primo caso riguarda l'applicazione del principio di unità dell'ordinamento giuridico, del principio di autonomia regionale e quello di leale collaborazione nelle relazioni tra livelli istituzionali, affrontato dalla sentenza n. 353 del 2001 della Corte costituzionale, su ricorso della Regione Veneto, che ha impugnato, appunto, la norma di attuazione di cui sopra, e cioè il d.lgs. n. 463/1999. Dalla Regione Veneto è stato contestato, tra l'altro, il comma 1, lettera *d*), dell'art. 2 del decreto legislativo citato impugnato, che, nel modificare il comma 3 dell'art. 5 del citato d.P.R. n. 381 del 1974, pone una equipollenza tra piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche e piano di bacino di rilievo nazionale, introducendo, sempre a giudizio della Regione Veneto, disposizioni non aventi natura accessoria e funzionale rispetto allo Statuto speciale, ma prescrizioni di carattere generale, operanti oltre il limite istituzionale e funzionale della fonte. La Corte costituzionale ha ribadito che le norme di attuazione dello Statuto speciale non possono essere inquadrate nell'istituto della delega legislativa (sent. n. 160 del 1985). Inoltre, essa ha ricordato anche che le norme di attuazione dello Statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sent. n. 212 del 1984; si veda anche sent. n. 160 del 1985), la cui competenza ha «carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica» (sentt. n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983; n. 180 del 1980), e, pertanto, prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti (sentt. n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 151 del 1972). La contestazione della Regione Veneto può, dunque, riguardare solo la tutela delle sue attribuzioni costituzionalmente garantite ed è, pertanto, ammissibile solo nei limiti in cui si incentra sulla mancata partecipazione paritaria della stessa Regione. È insito nelle norme di attuazione il compito di assicurare un collegamento e di coordinare l'organizzazione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla Regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico (Corte cost., sentt. n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 136 del 1969; n. 30 del 1968). Tuttavia - come evidenziato dalla Corte - ciò non sottrae le norme alla verifica di legittimità costituzionale sotto gli ulteriori profili, per i quali le esigenze di tutela del principio di autonomia regionale e delle relative norme costituzionali che lo garantiscono, legittimano la promozione dell'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte contro le norme di attuazione dello Statuto speciale nella parte in cui altra Regione (in tal caso, Veneto) si ritenga lesa nella sfera di competenza ad essa costituzionalmente assegnata e garantita (v., tra le altre, Corte cost.,

sent. n. 2 del 1960). Nel caso di specie, l'irragionevole ed ingiustificato trattamento dete-riore (e, come tale, lesivo dei principi dell'autonomia regionale) riservato all'altra Re-gione, il cui territorio ricade in bacini idrografici di rilievo nazionale (nella specie Re-gione Veneto: bacini Adige e Brenta-Bacchiglione), con un metodo assai debole di parte-cipazione della Regione stessa, in quanto si prevede solo che vengano «sentiti i comitati istituzionali interessati», ai quali partecipano i rappresentanti delle Regioni, il cui territo-rio sia maggiormente interessato. L'illegittima lesione della autonomia della Regione Ve-neto e della correlata necessaria paritaria partecipazione di essa risulta evidente dalla esi-stenza di interessi comuni a più Regioni e Province (ribadita espressamente dalla norma impugnata e confermata dai principi che si possono trarre dalla legge n. 183 del 1989), oltre che dalla non modificata unitarietà del bacino «di rilievo nazionale».

Il secondo caso riguarda, invece, una norma di attuazione dello Statuto della Re-gione siciliana, e cioè, precisamente, il decreto legislativo n. 158 del 2019 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli. Si tratta, peraltro, di una materia riservata allo Stato dall'art. 117, 2° c., Cost., dopo l'intervenuta modifica con la legge cost. n. 1/2012 in attuazione del Trattato internazionale per l'introduzione del principio del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico al livello ordinamentale più alto possibile. Sulla materia, la Corte costituzionale si è già espressa in ordine alla diretta applicabilità dei nuovi principi e dei conseguenti limiti introdotti anche alla potestà legislativa delle autonomie speciali, come evidenziato anche in altro paragrafo di questo lavoro. In questa occasione, pur riconoscendo le peculiarità delle norme di attuazione statutaria nell'ambito dell'ordinamento quale fonte separata e so-vraordinata rispetto alla legge ordinaria statale⁵⁰, la Corte ha rafforzato ulteriormente il proprio orientamento, affermando che la materia del bilancio e contabilità non appartiene (più) alla sfera di competenza della Regione, rimanendo, pertanto, esclusa dallo Statuto, in quanto di competenza esclusiva statale e, quindi, non suscettibile di specifica normativa di attuazione statutaria. E questo anche in sede di giudizio di parificazione del rendiconto

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 9 del 2024: «Questa Corte ha già affermato che le norme di attuazione dello statuto speciale «si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985), la cui competenza ha “carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica” (sentenza n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983; e n. 180 del 1980). [...] “È insito nelle norme di attuazione il compito di assicurare un collegamento e di coordinare l'organizza-zione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla Regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l'or-ganizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 136 del 1969; n. 30 del 1968)”. (sentenza n. 353 del 2001). Si tratta di fonti a competenza “riservata e separata”, rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (sentenze n. 213 e n. 137 del 1998, n. 85 del 1990, n. 160 del 1985), idonee a introdurre una disciplina innovativa nel rispetto dei principi costituzionali e del “limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale” (sentenza n. 316 del 2004), in modo da comporre un ordi-namento giuridico armonico, compatibile con l'autonomia speciale e coerente con il principio di unitarietà della Repubblica».

generale della Regione. Il raffronto del contenuto del d.lgs. n. 158 del 2019 con la fonte statutaria evidenzia, invece, che la disciplina introdotta per dare attuazione allo Statuto speciale, nella sostanza, non reca alcun riferimento preciso a ciò che è disciplinato dagli artt. 14 e 17 dello Statuto medesimo, i quali non includono, tra le materie assegnate alla potestà legislativa esclusiva e concorrente della Regione, quelle della contabilità e della disciplina del bilancio.

Proprio in considerazione della speciale procedura prevista per l'adozione delle norme di attuazione degli Statuti speciali, assume, dunque, particolare rilievo la questione incidentale promossa dalla Corte dei conti nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana per fugare zone d'ombra nel controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 138 del 2019 e n. 196 del 2018). Nell'ambito del giudizio di parificazione può avvenire, come nel caso di specie, la verifica della conformità a Costituzione delle norme di attuazione dello Statuto speciale che incidono sugli equilibri finanziari del bilancio regionale e sugli equilibri del complesso delle amministrazioni pubbliche.

A completamento dell'approccio più generale sulle norme emanate dopo la modifica del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, si può affermare che, pur essendo il loro ruolo in continua evoluzione anche nel tempo attuale, nel caso del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* si è raggiunto un elevato livello di attuazione dello Statuto speciale, come dimostrano le attuali circa duecento norme vigenti (almeno fino al 2023) e come dimostra anche la relazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, qui sotto illustrata. Infatti, il trasferimento di funzioni statali alle istituzioni dell'autonomia può dirsi realizzato in termini più ampi proprio nel caso del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. Oggi si può ragionevolmente affermare che è molto più agevole elencare le funzioni residue esercitate in questo territorio dallo Stato e dai relativi uffici, che non quelle acquisite, per trasferimento o delega, dalle Province autonome e dalla Regione.

9. La Commissione parlamentare per le questioni regionali

La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha svolto negli anni, tra il 2015 e il 2017, una indagine sullo stato di attuazione delle Regioni, ordinarie e speciali, con riferimento ai vari profili: da quello istituzionale, sul trasferimento delle funzioni statali, all'autonomia finanziaria, come ridefinite dopo le leggi costituzionali del 2001 (Titolo V, Parte seconda della Costituzione) e del 2012 (modifiche agli artt. 81, 97, 117, 119 Cost. in materia di equilibri di bilancio e sostenibilità del debito pubblico), anche con riferimento ai progetti di autonomia differenziata ex art. 116, 3° c., Cost. In quel contesto, uno specifico spazio di indagine è stato indirizzato al livello di attuazione degli Statuti speciali e, quindi, alle norme di attuazione degli stessi, nonché alle modifiche delle norme statutarie in materia di autonomia finanziaria, con l'analisi delle diverse situazioni e degli specifici percorsi di ciascuna autonomia speciale.

9.1. Sulle norme di attuazione degli Statuti

Per quanto concerne l'attuazione statutaria, come si legge nella Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali, la Commissione «è pervenuta all'esito dell'apposita indagine conoscitiva deliberata il 25 febbraio 2015 e conclusa con l'approvazione del documento finale nella seduta del 4 novembre 2015. Quell'indagine conoscitiva ha evidenziato numerose criticità nel funzionamento delle Commissioni paritetiche, chiamate ad elaborare gli schemi di decreti legislativi di attuazione delle norme statutarie. In proposito, la Commissione parlamentare ritiene che per superare queste criticità sia necessario:

a) armonizzare le diverse formulazioni contenute negli Statuti di autonomia che definiscono compiti e composizione delle Commissioni paritetiche, adeguandole, se possibile, al modello previsto nell'articolo 48*bis* dello Statuto valdostano che maggiormente valorizza il ruolo delle Commissioni paritetiche. In particolare, lo Statuto valdostano assegna a tali organi: il potere d'impulso nella predisposizione degli schemi dei decreti legislativi e la fondamentale funzione di armonizzare la legislazione statale rispetto al contesto regionale e prevede, nel procedimento di formazione dei decreti legislativi, il coinvolgimento del Consiglio regionale, chiamato ad esprimersi sugli schemi dei decreti predisposti dalla Commissione paritetica;

b) prevedere che le Commissioni paritetiche, nelle more del rinnovo dei relativi componenti conseguente ad ogni cambio di Governo, siano assoggettate a forme di *pro-rogatio*, al fine di non paralizzare per lunghi periodi la loro attività;

c) introdurre negli Statuti speciali disposizioni volte a regolamentare il funzionamento delle Commissioni paritetiche e a prevedere l'obbligo di adozione, da parte di queste ultime, di regolamenti interni che attuino e specificino le disposizioni statutarie;

d) prevedere forme di programmazione dei lavori delle Commissioni, che, anche sulla base di intese-quadro tra Governo statale e Giunta regionale, consentano di individuare i temi generali di intervento, allo scopo di evitare l'eccessiva frammentarietà delle questioni trattate;

e) intensificare il collegamento tra le Commissioni paritetiche e gli esecutivi statale e regionale, oltre che mediante la programmazione dei lavori, anche intervenendo sulla composizione delle Commissioni medesime;

f) intensificare il collegamento tra le Commissioni paritetiche e le assemblee legislative regionali, che, al momento, sono, quasi sempre, all'oscuro sia dell'attività svolta dalle prime sia delle direttive politiche impartite dalla Giunta regionale;

g) assicurare, con le modalità che il Governo riterrà più opportune, il coordinamento dell'azione dei membri della Commissioni paritetiche di nomina statale;

h) introdurre forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

Queste proposte riguardano l'attività svolta dalle Commissioni paritetiche ma potrebbero risultare insufficienti se non fossero affiancate dall'individuazione di altre soluzioni che, invece, concernono la fase successiva, in cui lo schema di decreto di attuazione

viene trasmesso al Governo e nella quale si registra, assai di frequente, un eccessivo rallentamento del procedimento, se non una vera e propria paralisi. È a questo fine che si ribadisce la necessità di:

a) regolamentare i passaggi procedurali nei quali il Governo è coinvolto nella fase dell'istruttoria sugli schemi dei decreti legislativi presso le Commissioni paritetiche, introducendo obblighi e termini per la trasmissione degli atti, dei documenti e dei pareri che siano a tal fine richiesti;

b) proceduralizzare la fase dell'esame degli schemi dei decreti legislativi esitati dalle Commissioni paritetiche, introducendo un obbligo di iscrizione dei medesimi all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri entro termini certi decorrenti dalla relativa trasmissione, nonché un obbligo di pronuncia sui medesimi (entro termini prestabiliti), prevedendo altresì che, in ogni caso, gli schemi dei decreti legislativi siano esaminati nel merito in sede di Consiglio dei ministri e non possano essere congelate in sede di esame da parte degli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri (c.d. "preconsiglio");

c) prevedere che il Governo, qualora intenda respingere ovvero modificare il testo esitato dalle Commissioni, debba motivarne le ragioni, restituendo il testo alla Commissione stessa;

d) individuare, di conseguenza, una procedura di composizione del dissenso, che consenta di assicurare una celere e proficua interlocuzione tra Commissioni paritetiche e Governo per giungere ad una soluzione condivisa;

e) prevedere che i termini per la nuova iscrizione all'ordine del giorno e per la ulteriore deliberazione del Consiglio dei ministri sugli schemi dei decreti legislativi modificati all'esito del procedimento di cui alla lettera d) siano dimezzati.

Se le modifiche anzidette possono essere apportate con una legge ordinaria che novelli la legge n. 400 del 1988, su un piano diverso (quello della disciplina statutaria) si collocano ulteriori proposte che si ritiene di dover ribadire anche all'esito della nuova indagine conoscitiva svolta. In particolare, si propone di:

a) introdurre negli Statuti speciali norme volte a scandire la tempistica dei singoli passaggi procedurali prodromici all'adozione degli schemi dei decreti legislativi, anche allo scopo di favorire il confronto tecnico-giuridico che deve svolgersi all'interno delle Commissioni paritetiche;

b) prevedere nei regolamenti interni delle Commissioni paritetiche, ove adottati, lo svolgimento dell'istruttoria in Commissione⁵¹, contemplando anche la possibilità che sia disposta l'audizione di soggetti esterni»⁵².

⁵¹ Prassi adottata da lungo tempo, ma non codificata e con varianti connotate dalla "casualità", dalle Commissioni; in tal senso, certamente dalle paritetiche dei Sei e dei Dodici per l'attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

⁵² Cfr. *La Relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriale e sull'attuazione degli Statuti speciali*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 10 maggio 2017, pp. 25-27.

9.2. Sulla revisione delle norme statutarie concernenti l'autonomia finanziaria

La Commissione ha, poi, osservato che la «definizione dei rapporti finanziari tra il Governo, le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome avviene prevalentemente con legge ordinaria, sulla base di un meccanismo pattizio, come previsto in materia finanziaria dagli stessi Statuti di autonomia; unica eccezione è l'esperienza della Regione Siciliana. Il meccanismo pattizio, considerato ad oggi anche dalla Corte costituzionale come un passaggio imprescindibile per modificare l'ordinamento finanziario degli enti ad autonomia speciale, si è progressivamente sostituito alle norme di attuazione degli statuti. Gli elementi acquisiti nel corso delle audizioni hanno confermato che tale meccanismo, sebbene particolarmente efficace anche sotto il profilo della tempestività nell'adeguamento delle esigenze finanziarie del livello nazionale con quelle del livello regionale, ha concorso a configurare modelli di autonomia finanziaria non omogenei. In tal senso, è stato evidenziato che i contenuti dei più recenti accordi in materia economico-finanziaria hanno prodotto una significativa divergenza tra Regione e Regione in ordine al quadro delle competenze statutarie effettivamente esercitate e allo stato di attuazione dell'autonomia finanziaria, sia in termini di esercizio di nuove competenze che in termini di partecipazione alle imposte. La Commissione parlamentare per le questioni regionali ritiene che sia necessario avviare un processo di armonizzazione, anche terminologico, delle norme statutarie e delle norme di attuazione dei singoli Statuti in materia di autonomia finanziaria delle Regioni speciali. Ritiene altresì che sia necessario assicurare nel senso già auspicato anche dalla Corte costituzionale una maggiore stabilità e certezza dei principi e dei criteri che regolano i rapporti finanziari delle Regioni speciali con lo Stato.

Tenuto conto che, a differenza delle altre autonomie speciali, per la Regione Siciliana non è prevista la possibilità di modificare lo Statuto con legge ordinaria, previo specifico accordo, limitatamente alla materia finanziaria, la Commissione segnala l'opportunità di avviare un processo di revisione dello Statuto allo scopo di: *a)* definire in modo chiaro ed in armonia con la Costituzione, gli ambiti materiali affidati alla competenza legislativa esclusiva della Regione; *b)* rivedere le disposizioni statutarie in materia finanziaria (artt. 36, 37 e 38) allo scopo di definire un quadro certo dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione [...]. Più in generale, in vista della revisione della specialità regionale, con specifico riferimento all'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, la Commissione segnala l'opportunità di valorizzare l'esperienza di coordinamento infra-regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia (e del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* per Regione e Province autonome, con l'Accordo del 2009, perfezionato nel 2014). Il sistema regionale integrato di finanza pubblica delineato nella Regione può essere inteso per le autonomie differenziate come uno strumento di ricomposizione dei rapporti tra gli enti, a fronte della sostanziale mancata attuazione del disegno di federalismo fiscale previsto dalla riforma costituzionale del 2001 e sancito dal pluralismo autonomistico e dall'equi-

ordinazione degli enti che costituiscono la Repubblica ai sensi degli articoli 114 e 119 della Costituzione»⁵³.

10. Il metodo di esposizione delle norme

Per quanto riguarda il metodo di illustrazione delle norme, considerando la mole anche numerica delle stesse e la complessità ed articolazione degli argomenti che esse trattano, si ritiene utile procedere ad una loro illustrazione sintetica secondo un duplice ordine di classificazione: uno temporale/cronologico ed un altro per omogeneità o correlazione di materie.

Il primo criterio individua tre periodi:

- a) quello della prima attuazione, che si prolunga fino alla chiusura della vertenza con l’Austria e, quindi, al completamento dell’attuazione delle misure espressamente previste dal “Pacchetto”, che comprende gli anni dal 1973 al 1992, con un paragrafo specificamente dedicato alle norme (tutte emanate nel 1992) risultate fondamentali per la chiusura della vertenza con l’Austria;
- b) quello connesso agli anni dal 1993 al 2009, dedicato all’evoluzione, perfezionamento ed integrazione delle norme di attuazione vigenti. In particolare, esso mostra la capacità dinamica dell’Autonomia attraverso la costante applicazione del principio pattizio e del metodo negoziale bilaterale Autonomia-Stato. Oltre ad ampliare sistematicamente gli ambiti di competenza in numerose materie contemplate dallo Statuto, contemporaneamente, si è potuto precisare ed adeguare l’autonomia finanziaria di Province e Regione, nonché le specifiche modalità del concorso delle stesse agli obiettivi di finanza pubblica complessiva, inclusi quelli relativi all’equilibrio dei bilanci dello Stato e alla sostenibilità del debito pubblico;
- c) è quello, dal 2009 al 2023, dedicato alla più recente evoluzione delle norme di attuazione, sempre per il conferimento di funzioni statali⁵⁴, strettamente collegato alle ulteriori, significative modifiche dell’autonomia finanziaria di Province e Regione e, quindi, del Titolo VI dello Statuto. In quest’ultimo periodo, infatti, le norme di attuazione conseguono ad accordi Stato-Autonomia, che, oltre a modificare la parte finanziaria dello Statuto con la particolare procedura dell’articolo 104 del medesimo, prevedono altresì l’emanazione di nuove norme di attuazione statutaria con l’obiettivo di nuovi conferimenti di funzioni statali e, al contempo, dell’adeguamento degli strumenti normativi di raccordo tra ordinamento generale e quello dell’autonomia speciale.

⁵³ Cfr. *Ivi*, pp. 27-29.

⁵⁴ Mediante trasferimento o delega, nel caso di limitazioni derivanti dallo statuto stesso, di funzioni statali.

Per quanto riguarda, invece, l'aggregazione delle materie secondo un criterio di omogeneità o di correlazione funzionale, si farà riferimento alle seguenti aree di aggregazione:

- a)* Area delle istituzioni: corpo elettorale, organi di province e Regione, tutela dei gruppi linguistici, funzionamento degli uffici dello stato nel territorio delle due province, controlli, autonomia finanziaria e patrimonio;
- b)* Tutela dell'ambiente, governo del territorio: utilizzazione delle acque pubbliche, anche a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia, urbanistica, tutela del paesaggio e infrastrutture;
- c)* Cultura, tutela e valorizzazione del patrimonio storico e artistico;
- d)* Istruzione, Università e ricerca, formazione e lavoro;
- e)* Tutela sanitaria, sociale e previdenza;
- f)* Sviluppo economico, intervento pubblico in economia, cooperazione, credito e servizi.

CAPITOLO SECONDO

LE NORME DI ATTUAZIONE STATUTARIA DAL 1973 AL 1992

*1. I lavori della Commissione dei Dodici*⁵⁵

Come si è visto nei capitoli precedenti, la Commissione paritetica dei Dodici per l'esame delle norme di attuazione del "nuovo" Statuto di autonomia inizia ad operare già nel mese di giugno 1972, con l'obiettivo e l'impegno, fatto proprio anche dal Governo, di rispettare i termini previsti dalla legge costituzionale n. 1 del 1971, e cioè quello generale di due anni dalla entrata in vigore della legge stessa nonché quello abbreviato di un anno per alcune materie specifiche (trasferimento dei beni demaniali e patrimoniali alle Province; scuola dell'Alto Adige/*Südtirol*; beni storico-artistici da riservare allo Stato).

In realtà, la produzione di norme di attuazione dello Statuto inizierà dopo pochi mesi dal primo insediamento, ma la Commissione dei Dodici non cesserà i suoi lavori, che, invece, si prolungheranno fino ai giorni nostri, tant'è che, ancora oggi, la Commissione sta operando su una nutrita serie di progetti di norme. Risulta, infatti, confermato, in questi oltre cinquant'anni, il ruolo di coordinamento e di collegamento operato dalle norme di attuazione con l'evoluzione degli ordinamenti, nazionale ed europeo, avvalorando così anche quel significato che insigni rappresentanti istituzionali hanno attribuito alle norme stesse, e cioè di «strumenti di un'autonomia dinamica».

Solo una breve nota introduttiva per evidenziare come, già all'atto dell'insediamento della Commissione dei Dodici e nelle settimane immediatamente successive, si assista ad una vera e propria "corsa" per la presentazione delle proposte di testi base sui quali avviare il confronto: sono sei le proposte formulate dalla Provincia di Trento, da sola o d'intesa con la Provincia di Bolzano, la quale ne presenta altrettante; due sono proposte dalla Regione, anche d'intesa con le Province. Ci sono, poi, anche le proposte elaborate dai vari Ministeri interessati.

Un brevissimo ulteriore cenno alle materie delle proposte datate giugno-luglio 1972, le quali riguardano la finanza, la proporzionale negli uffici dell'Alto Adige/*Südtirol*, gli spettacoli ed esercizi pubblici, l'addestramento e formazione professionale, gli organi della Regione e delle Province, l'assistenza e beneficenza pubblica.

Naturalmente, la precedenza nella presentazione non significa anche priorità nell'approvazione, in quanto nell'esame subentrano evidentemente tutte le problematiche derivanti dalle controdeduzioni e contro-proposte reciproche tra amministrazioni statali e

⁵⁵ Alcune parti di questo capitolo sono riprese, seppure ampiamente integrate e rimaneggiate, da miei lavori precedenti. In particolare, cfr. G. POSTAL, *L'attuazione del pacchetto e il nuovo Statuto del 1972*, cit.; ID., *Le norme di attuazione statutaria*, cit.

istituzioni dell'autonomia. Non ultimo, fra i fattori da tenere presenti è il fatto che la cultura amministrativa, soprattutto dei grandi *commis* statali che siedono al tavolo delle trattative dell'epoca, salvo importanti eccezioni, è prevalentemente poco sensibile alle teorie regionaliste, ancor più a quelle delle autonomie speciali.

2. Sintesi sulle norme di attuazione del periodo 1973-1992

Come si avrà modo di osservare, nella nuova metodica generale di formulazione delle norme di attuazione, inizia l'utilizzo della tecnica della individuazione delle funzioni e dei compiti mantenuti riservati allo Stato, in relazione al trasferimento alle Province o alla Regione di tutte le altre funzioni e compiti (non riservati espressamente allo Stato); tecnica che ritroveremo in tutte le norme attinenti specifiche materie di competenza provinciale o regionale individuate dallo Statuto. È da evidenziare come questa tecnica usata sia positiva per certi profili, in quanto enumera espressamente ciò che è riservato allo Stato, intendendo trasferita ogni altra funzione o compito alle due Province, e, pertanto, consente una interpretazione agevole anche sotto il profilo operativo. Meno positivo, invece, appare, in molti casi, il riservare o il limitare le funzioni trasferite, quando le stesse non siano oggettivamente necessarie in funzione della non frazionabilità della specifica funzione (fra cui, ad esempio, la profilassi internazionale).

È utile in questa sede evidenziare come le riserve di competenza allo Stato riguardino prevalentemente i profili dei rapporti comunitari ed internazionali, la concorrenza e la regolazione del mercato, gli aspetti penali e civili o, ancora, la tutela dell'ordine pubblico e la solidarietà nazionale. Per alcune delle riserve è, poi, quantomeno in apparente contraddizione, prevista la delega alle Province o alla Regione, evidentemente connessa alle esigenze di mantenimento agli organi statali di un controllo più penetrante sull'operato delle Province o Regione delegate.

2.1. Area delle istituzioni: corpo elettorale, organi di Province e Regione, tutela dei gruppi linguistici, funzionamento degli uffici dello Stato nel territorio delle due Province, controlli, autonomia finanziaria e patrimonio

2.1.1. Una premessa

Una premessa si rende necessaria per motivare la scelta di considerare, in quest'area di aggregazione, sia la parte istituzionale e di tutela delle minoranze linguistiche che quella dedicata alla finanza, al patrimonio e ai controlli. La scelta è fatta in considerazione delle numerose e significative correlazioni, prevalentemente sotto il profilo della razionalità fattuale ed istituzionale, tra l'evoluzione nel tempo delle norme statutarie in materia

di conferimento di funzioni statali a Province e Regione e quelle in materia finanziaria, nonché, in particolare, quelle a loro volta collegate a leggi statali di finanza pubblica, quali le leggi statali di finanza pubblica, le leggi collegate o, ancora, quelle di razionalizzazione della spesa pubblica.

Questo elemento significativo di correlazione si manifesta soprattutto a partire dal 1992, quando, pochi mesi dopo l'emanazione delle norme di attuazione con le quali si è pervenuti alla chiusura della vertenza con l'Austria⁵⁶ (alle quali è dedicato un apposito paragrafo), il Governo si trova ad affrontare una gravissima crisi finanziaria, che costringe l'Italia all'uscita dal Sistema Monetario Europeo, alla svalutazione della lira e ad una serie di decreti legge e leggi di manovra finanziaria, che intervengono pesantemente anche sulla finanza degli enti territoriali, incluse le Regioni e le Province autonome a Statuto speciale. Da quella fase storica, sulla base delle trattative condotte in via bilaterale con il Governo, soprattutto le Province autonome di Trento e di Bolzano riescono ad ottenere la modifica sostanziale delle norme che riducono in forma sistematica le entrate, mettendo a rischio la programmabilità delle entrate e, quindi, le politiche territoriali, essenza stessa dell'autogoverno. Ciò avviene con la sostituzione delle disposizioni che prevedono il congelamento o la riserva all'erario di una parte importante delle entrate (dell'ordine di mille miliardi di lire per ciascuna Provincia autonoma) con l'assunzione, con oneri a loro carico, di ulteriori funzioni statali di grande rilevanza, anche dal punto di vista finanziario, quale l'intero comparto del personale insegnante delle scuole di ogni ordine e grado⁵⁷ o l'intera rete stradale statale insistente sul territorio provinciale, compreso il relativo compartimento regionale dell'ANAS.

Si è così evitata una inaccettabile menomazione dell'autonomia, con una soluzione definita sulla base del principio pattizio e del principio di leale collaborazione, utilizzando il metodo negoziale bilaterale tra Province autonome-Regione e Stato, nonché, al contempo, trovando soluzioni condivise e positive anche per lo Stato e l'intera comunità nazionale, in questo modo anche evitando, o almeno riducendo, il contenzioso costituzionale. Ecco, dunque, in estrema sintesi, le ragioni dell'accorpamento dei profili istituzionali con quelli finanziari, di controllo e di bilancio.

Peraltro, è opportuna anche una ulteriore sotto-classificazione delle materie dell'area per contenuti che privilegiano una loro maggiore comprensibilità. Questo consente anche di mettere in evidenza i molteplici ruoli svolti dalle norme di attuazione con il nuovo assetto istituzionale per consentire l'avvio della "nuova" Regione e delle "nuove" Province, nonché del nuovo sistema di relazione con lo Stato, anche nella sua dimensione istituzionale. Si tratta, infatti, anche di realizzare sul piano operativo la trasformazione del corpo elettorale conseguente all'introduzione del nuovo requisito dei quattro anni di residenza ininterrotta per l'esercizio del diritto di voto attivo. Contemporaneamente, è risultato urgente attuare il trasferimento delle funzioni, degli uffici e del

⁵⁶ Decreti legislativi n. 266, n. 267 e n. 268, tutti del 16 marzo 1992.

⁵⁷ Si trattava di circa ventimila dipendenti considerando entrambe le Province.

personale, dei rapporti giuridici ed economici tra Stato, Regione e Province, come anche di dare effettività alle nuove forme di tutela dei gruppi linguistici.

2.1.2. Istituzioni: corpo elettorale, funzionamento degli organi delle Province e della Regione, degli uffici dello Stato nel territorio provinciale

a) D.P.R. 1° febbraio 1973, n. 49, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: organi della regione e delle province di Trento e di Bolzano e funzioni regionali».

Il primo schema di norma era stato proposto dalla Regione il 12 luglio 1972, mentre la parte relativa ai controlli sugli atti della Regione e delle Province risulta, invece, elaborata e proposta dalla Corte dei conti.

Essa va a modificare e sostituire quasi integralmente le disposizioni della precedente norma di attuazione dello Statuto del 1948, e cioè il d.P.R. 12 dicembre 1948, n. 1414, riguardando, tra l'altro, la presenza del Commissario del Governo nella prima adunanza del Consiglio regionale e di quelli provinciali, il giuramento dei consiglieri, alcune norme di funzionamento del Consiglio e le formule per la promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei regolamenti, la partecipazione dei Presidenti delle Giunte al Consiglio dei ministri, il controllo sulle leggi, le funzioni delegate dallo Stato, le funzioni regionali in materia di commercio con l'estero, libri fondiari, enti locali, casse di malattia e giudici conciliatori, e ancora le funzioni dei Commissari di Governo e le norme di funzionamento dei rispettivi uffici, l'Avvocatura dello Stato e i compiti da essa espletati in favore della Regione e delle Province, oltre che il controllo sugli atti della Regione e delle Province a mezzo della Corte dei conti.

L'urgenza di tale norma è connessa anche con il fatto che, nel corso del 1973, sono previste le nuove elezioni del Consiglio regionale, le prime del nuovo assetto statutario. E, infatti, con la stessa data di emanazione, è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale anche il d.P.R. 1° febbraio 1973, n. 50, che reca le norme di attuazione per l'esercizio del diritto di voto per le elezioni del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol nonché per quelle dei Consigli comunali della Provincia di Bolzano. Tali norme definiscono le procedure e le modalità organizzative per l'attuazione dei requisiti del diritto di elettorato attivo alla luce della nuova formulazione dell'art. 25 dello Statuto, che, come si è già visto, richiede la residenza ininterrotta per almeno quattro anni nel territorio regionale, istituendo e disciplinando anche le liste elettorali aggiuntive in tutti i Comuni della Repubblica per consentire a coloro che risiedono nel territorio regionale da meno di quattro anni di poter continuare ad esercitare il diritto di voto nella Regione di provenienza.

Va menzionato in questa sezione anche:

b) il d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, concernente l'«Estensione alla regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616».

Questa norma di attuazione interviene in diverse materie, ma i suoi contenuti più importanti hanno carattere generale e si riferiscono:

- ai poteri di direttiva e di sostituzione del Governo nei confronti della Regione e delle Province per le sole funzioni delegate dallo Stato (art. 5);

- alla competenza della Regione e delle Province a provvedere direttamente all'attuazione dei regolamenti comunitari anche nelle materie a competenza legislativa concorrente, ove questi richiedano una normazione integrativa e attività amministrativa di esecuzione, nonché all'attuazione delle direttive e delle raccomandazioni comunitarie nelle materie di competenza esclusiva, salvo l'obbligo di adeguamento, nei limiti previsti dallo Statuto, alle leggi statali di attuazione emanate (artt. 6 e 7). Il successivo art. 8 disciplina altresì i modi e i casi in cui il Consiglio dei ministri può sostituire gli organi regionali e provinciali in caso di inerzia e inadempimento, ovvero in caso di inattività accertata, che comporta l'inadempimento degli obblighi comunicati;

- gli artt. 9 e 10, che estendono alla Regione e alle Province, secondo le rispettive materie di competenza, il trasferimento di tutte le funzioni amministrative statali operate nei confronti delle Regioni a Statuto ordinario con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616;

- l'art. 11, che opera la medesima estensione anche per le funzioni delegate;

- l'art. 12, che, con una formula di carattere generale, estende alla Regione e alle Province, in quanto non ne siano già investite, ogni facoltà e poteri attribuiti alle Regioni a Statuto ordinario con il d.P.R. n. 616 del 1977; tutto ciò in ossequio all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale (sent. 25 luglio 1984, n. 223), per cui è da ritenersi inaccettabile che, nelle materie di competenza, le Regioni a Statuto speciale, in assenza di una espressa disposizione contraria, restino prive delle attribuzioni conferite alle Regioni a Statuto ordinario;

- l'art. 15, che prevede il diretto conferimento ai Comuni anche del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* delle funzioni statali conferite con il d.P.R. n. 616 del 1977 ai Comuni della restante parte d'Italia, laddove le stesse riguardino materie non rientranti nella sfera di competenza della Regione o delle due Province autonome; mentre all'attribuzione delle altre funzioni si provvede con legge regionale o provinciale, secondo la rispettiva competenza (ciò è previsto a seguito di una modifica introdotta a questo articolo da una successiva norma di attuazione, e cioè il d.lgs. 28 luglio 1997, n. 275);

- l'art. 17, che chiarisce, anche in relazione ad uno specifico impegno contenuto nel "Pacchetto" e alla sua "traduzione" nella legge 11 marzo 1972, n. 118, che spettano, a titolo di competenza propria, alla Regione e alle Province i poteri dell'autorità governativa per le persone giuridiche private operanti sul loro territorio e nelle materie di loro competenza, mentre tali poteri spettano, a titolo di delega, ai Presidenti delle Giunte, rispettivamente, regionale e provinciali, nel caso di persone giuridiche operanti fuori delle materie di loro competenza.

Anche se non si tratta di norme di attuazione statutarie, in questo ambito sembra utile ricordare che, nel periodo in considerazione, sono stati emanati anche i decreti del Presidente della Repubblica che approvano gli stemmi e il gonfalone sia della Regione

che delle due Province, e cioè: per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, il d.P.R. 21 marzo 1983; per la Provincia autonoma di Bolzano, il d.P.R. 21 marzo 1983 (solo stemma), poi completato con il gonfalone solo nella seconda metà degli anni Novanta, dopo un'annosa questione con gli uffici governativi; e, infine, per la Provincia autonoma di Trento, il d.P.R. 4 gennaio 1988.

2.1.3. Tutela dei gruppi linguistici

a) D.P.R. 26 luglio 1976, n. 752, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego»⁵⁸.

I suoi tratti principali sono la nuova disciplina delle forme di tutela della lingua, essenziale per dare attuazione alla parità di diritti ai cittadini della Provincia di Bolzano, qualunque sia il gruppo linguistico di appartenenza e, quindi, per la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali, sancite dall'art. 2 dello Statuto, come introdotte dalla legge costituzionale n. 1/1971. In particolare, questa norma declina e specifica le forme di tutela previste dall'art. 89 dello Statuto in materia di uso della lingua, rispettivamente, italiana e tedesca (e ladina), per gli uffici operanti in Provincia (e in Regione) nei rapporti delle persone con le pubbliche amministrazioni, oltre che in materia di obbligo di accertamento della conoscenza della lingua, diversa da quella del gruppo di appartenenza, per chi opera nella pubblica amministrazione.

Essa prevede altresì l'introduzione della ripartizione delle dotazioni organiche in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi linguistici, e, quindi, incide anche sulla formazione delle dotazioni organiche e dei ruoli delle amministrazioni statali, con la previsione di appositi organismi locali di gestione delle stesse, anche in funzione di apposite procedure di reclutamento, con concorsi banditi con riferimento specifico alla copertura dei ruoli locali. Per tali fini, ma anche per tutte le altre forme di regolazione specifica delle attività ed interventi pubblici, viene disciplinata l'apposita dichiarazione di appartenenza di tutti i cittadini ad uno dei gruppi linguistici. Conseguentemente con essa è normata altresì la rilevazione statistica dei gruppi stessi nell'ambito dei censimenti, anche ai fini dell'applicazione del principio di proporzionalità nelle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni e nei ruoli delle amministrazioni dello Stato operanti nel territorio provinciale.

Altro aspetto significativo correlato alle varie forme di tutela dei gruppi linguistici è quello della conoscenza della lingua italiana e di quella tedesca, adeguata alle esigenze del buon andamento del servizio, che viene a costituire requisito per le assunzioni comun-

⁵⁸ Successivamente modificato con il d.P.R. 26 marzo 1997, n. 104 e con il d.P.R. 19 ottobre 1977, n. 846, i dd.PP.RR. 31 luglio 1978, n. 570 e n. 571, il d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 84, e dagli artt. 1, 2, 3 del d.P.R. 29 aprile 1982, n. 372, dall'art. 4 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 521, dall'art. 4 del d.lgs. 1° agosto 1991, n. 243 e dall'art. 22 del d.lgs. 9 settembre 1997, n. 354.

que strutturate e denominate ad impieghi nelle amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, e di tutti gli enti pubblici in Provincia di Bolzano. Il medesimo requisito è richiesto altresì per il personale dell'amministrazione civile e del personale di polizia del Ministero dell'Interno e del personale del Ministero della Difesa. Sempre lo stesso requisito è, poi, esteso anche per il personale degli uffici giudiziari e degli organi ed uffici della pubblica amministrazione con competenza regionale, aventi sede in Provincia di Trento; conoscenza da dimostrare nella misura necessaria (d'intesa tra Regione e Provincia) per assicurare il buon andamento del servizio anche in lingua tedesca.

Per l'effettività delle menzionate disposizioni di tutela sono introdotte le norme di carattere organizzativo e procedurale, quali quelle per l'accertamento della conoscenza e la conseguente attestazione mediante la costituzione di apposite commissioni di esame, per la individuazione dei ruoli del personale dei vari enti, ripartiti secondo il principio proporzionale, per l'organizzazione degli concorsi pubblici per l'accesso a tali ruoli, così come per l'effettuazione della dichiarazione di appartenenza ad un gruppo linguistico e per l'integrazione delle norme statali in materia di censimento della popolazione.

Lo specifico Titolo III del d.P.R. n. 752 del 1974 è, poi, riferito alle disposizioni per i magistrati e, quindi, all'applicazione dei principi sopramenzionati agli uffici giudiziari e ai ruoli organici del personale di magistratura, ivi comprese le commissioni tributarie. Va qui ricordato che la norma attua anche lo Statuto nella disposizione che garantisce la stabilità di sede ai magistrati appartenenti al gruppo linguistico tedesco e al gruppo linguistico ladino (art. 89), in deroga alle norme che regolano il funzionamento degli organi giudiziari nel restante territorio nazionale.

b) D.P.R. 15 luglio 1988, n. 574, contenente «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari».

Si tratta di un'altra norma di attuazione statutaria che risulta fondamentale per la tutela dei gruppi linguistici, in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari, riferiti sia ai procedimenti giurisdizionali penali e civili, che a quelli amministrativi e contabili.

In termini generali, viene perfezionata l'indicazione degli ambiti di applicazione della parità della lingua italiana e tedesca, individuandoli:

- nei rapporti con gli organi e gli uffici della pubblica amministrazione e degli enti pubblici, situati nella Provincia di Bolzano o aventi competenza regionale, nonché con i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella provincia medesima;

- nei rapporti con gli uffici giudiziari e con gli organi giurisdizionali ordinari, amministrativi e tributari situati nella Provincia di Bolzano;

- nei rapporti con la Corte d'Appello, la Corte di Assise d'Appello, la sezione della Corte d'Appello per i minorenni, la Procura generale presso la Corte d'Appello, il Tribunale per i minorenni, il Tribunale di sorveglianza e l'Ufficio di sorveglianza, il Commis-

sario regionale per la liquidazione degli usi civici, nonché con ogni altro ufficio giudiziario e organo giurisdizionale ordinario, amministrativo, contabile, o tributario, con sede in Provincia di Trento, ma con competenza anche in Provincia di Bolzano;

- nell'attività svolta nei rapporti interni dal personale degli organi, degli uffici e dei concessionari sopraindicati;

- nei rapporti esterni con organi, uffici, enti e reparti degli ordinamenti di tipo militare, aventi sede in Provincia di Bolzano o in Provincia di Trento, ma con competenza anche nella Provincia di Bolzano;

- negli atti pubblici, notarili ed equiparati.

L'obbligo dell'utilizzo della lingua italiana e tedesca vale anche per le forze di polizia che fanno parte delle forze armate e per il personale della polizia di Stato che è soggetto ad ordinamenti di tipo militare, in tutti i casi in cui vengono compiuti atti che riguardano l'attività di polizia in genere ovvero i casi in cui gli atti sono destinati ad avviare un'azione penale o comunque provochino una sanzione.

È anche precisato l'utilizzo delle due lingue contestualmente (art. 4), laddove l'uso congiunto delle lingue italiana e tedesca da parte degli organi, uffici e concessionari è prescritto per gli atti destinati alla generalità delle persone, per gli atti individuali destinati ad uso pubblico e per gli atti destinati a pluralità di uffici.

Elemento essenziale della tutela è dato dall'obbligo di pubblicazione nelle due lingue, nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (art. 5), degli atti e provvedimenti per i quali è prescritta la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, emanati dagli organi, dagli uffici e dai concessionari sopra menzionati, nonché dalle persone fisiche o giuridiche, dalle società, dalle associazioni, dalle fondazioni, dai comitati e dai soggetti in genere, residenti o aventi sede nella Provincia di Bolzano. A tal fine, sono anche previste misure di carattere tecnico scientifico *ad hoc*, per assicurare la correttezza delle traduzioni e, quindi, la corrispondenza alla terminologia giuridica.

Vengono indicate specifiche norme, secondo settori omogenei, per: *a)* i rapporti con gli organi e gli uffici della pubblica amministrazione, e con i concessionari di servizi di pubblico interesse; *b)* i rapporti con gli uffici giudiziari e gli organi giurisdizionali; *c)* con gli uffici di stato civile, gli uffici tavolari, del catasto e gli uffici notarili.

Da evidenziare il fatto che le norme intervengono integrando le procedure sia civili che penali, così come nelle varie fasi sia del processo amministrativo che di quello contabile.

2.1.4. Uffici giudiziari

a) D.P.R. 17 dicembre 1987, n. 426.

Nel periodo temporale preso in considerazione (1973-1992) è stata emanata anche questa norma di attuazione, poi modificata, nello stesso anno, con il d.P.R. 17 dicembre

1987, n. 554, che finalmente (è il caso di ricordare che, fino a tale data, i cittadini dovevano ricorrere anche in prima istanza al Consiglio di Stato) istituisce il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa e la Sezione autonoma di Bolzano, previsti dall'art. 90 dello Statuto.

Questo Tribunale amministrativo esercita le funzioni giurisdizionali attinenti ai Tribunali amministrativi regionali, ma anche quelle specifiche ad esso attribuite dall'art. 92 dello Statuto in materia di tutela delle minoranze linguistiche, in relazione agli atti della pubblica amministrazione emanati da enti od organi aventi sede nella Regione.

2.1.5. Controlli della Corte dei conti: il controllo preventivo e sulla gestione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano

a) D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, preceduto dal d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574 (art. 74 e ss.).

Lo Statuto, come per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e la Sardegna, non contiene disposizioni in materia di controlli della Corte dei conti. Questo si verifica sia per il primo Statuto, di cui alla legge costituzionale n. 5 del 1948, sia per il c.d. "secondo" Statuto del 1972. Furono, in entrambi i casi, le norme di attuazione statutaria ad introdurre il controllo preventivo di legittimità degli atti amministrativi e sulla gestione della Regione e delle Province. Infatti, già le norme attuative del primo Statuto, di cui al d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, all'art. 74 e seguenti, prevedono il controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi di Regione e Province da parte di una delegazione della Corte dei conti, con sede a Trento e con un ufficio distaccato con sede a Bolzano. In particolare, la delegazione esercita il controllo anche sugli atti delle amministrazioni statali aventi sede nella Regione. Il Titolo XV, dunque, è dedicato al controllo sugli atti della Regione e delle Province, mentre nulla prevede in materia di funzione giurisdizionale della Corte dei conti, per cui nel territorio si applicano le norme generali relative al suo ordinamento.

La dotazione di magistrati è unica per il territorio regionale ed è costituita da un consigliere, due primi referendari o referendari, nonché da funzionari ed impiegati. La delegazione ha competenza anche sugli atti degli organi dello Stato aventi sede nel territorio regionale.

È previsto il giudizio di parificazione del rendiconto generale di Regione e Province, al quale provvedono, previa verifica da parte della delegazione locale, le Sezioni riunite della Corte, secondo le medesime norme previste per la parifica del rendiconto generale dello Stato⁵⁹.

Nello Statuto del 1972, dopo la crisi istituzionale degli anni Cinquanta e Sessanta, con la promulgazione delle leggi costituzionali del 1971 e del 1972, ed il conseguente c.d.

⁵⁹ Dall'art. 40 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti.

“secondo” Statuto⁶⁰, le innovazioni toccano anche i rapporti tra Stato e Autonomia in materia di controlli. Infatti, dopo l’emanazione delle leggi costituzionali di modifica dello Statuto e del d.P.R. 670 del 31 agosto 1972, nell’ambito di una delle prime norme di attuazione approvate, e cioè il d.P.R. n. 49/1973, viene nuovamente disciplinata la presenza, l’organizzazione e il funzionamento della Corte dei conti nella Regione, con gli articoli 42 e seguenti.

Occorrerà, dunque, attendere il 1988 per avere nuove norme di attuazione riguardanti la Corte dei conti. È, infatti, emanato il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, con il quale vengono istituite le Sezioni regionali di controllo di Trento e di Bolzano, ciascuna costituita da un Presidente e da due consiglieri, prevedendosi anche una specifica dotazione organica per ciascuna delle due Sezioni. Sono definite anche specifiche norme sul funzionamento della Sezione di controllo, anche per quanto riguarda il giudizio di parificazione dei rendiconti generali di Regione e Province. In quella fase, il giudizio di parificazione è, però, mantenuto in capo alle Sezioni riunite della Corte, con la sola previa verifica della Sezione regionale competente.

2.1.6. Finanza e patrimonio

a) D.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, che reca «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione».

Va menzionata in quest’area anche la norma che, in attuazione di una specifica misura del “Pacchetto” e dell’art. 58 della legge costituzionale n. 1 del 1971, ha disciplinato il trasferimento alle Province dei beni e dei diritti demaniali e patrimoniali sia dello Stato, che della Regione, in conseguenza del trasferimento ad esse delle competenze statali e regionali nelle materie previste dal “nuovo” Statuto del 1972. Si tratta del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115. Tale decreto doveva essere emanato entro un anno dalla riforma dello Statuto e, in effetti, due proposte di norma di attuazione furono presentate prima del novembre 1972: una d’intesa tra Regione e Province, l’altra da parte del Ministero delle Finanze. Il 19 gennaio 1973, l’avv. Kessler, Presidente della Provincia di Trento e membro della Commissione, presentò una proposta di norma che unificò le precedenti stesure, sulla base delle osservazioni formulate dalla stessa Commissione dei Dodici.

b) DD.PP.RR. 28 marzo 1975, n. 470 e n. 473, concernenti «Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di istituzione dell’organo regionale di riesame dei bilanci e rendiconti» nonché «in materia di finanza locale».

Appartengono a quest’area anche i dd.PP.RR. 28 marzo 1975, n. 470 e n. 473, che si occupano della finanza locale, della finanza della Regione e delle Province nonché dell’organo regionale di riesame dei bilanci e dei rendiconti. Quest’ultimo è tenuto ad

⁶⁰ Legge cost. n. 1/1971 e legge cost. n. 1/1972; Testo unico adottato con il d.P.R. 670 del 1972.

operare nel caso in cui il bilancio o il rendiconto della Regione non abbiano avuto il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri appartenenti a ciascun collegio provinciale, secondo quanto prescritto dall'art. 84 dello Statuto, come riformulato a seguito della legge costituzionale n. 1 del 1971. Come si può notare, per le questioni della finanza, nonostante la Commissione avesse iniziato a esaminarle già nel giugno-luglio del 1972, ci sono voluti alcuni anni per giungere alla conclusione. Questa materia, peraltro, sarà più volte totalmente rielaborata nel 1989, anno di entrata in vigore della legge n. 386/1989, che, a seguito dell'entrata in vigore della riforma tributaria a livello statale, ha sostituito l'intero Titolo VI dello Statuto, relativamente, appunto, alla finanza della Regione, delle Province e degli enti locali.

2.2. Area tutela dell'ambiente e governo del territorio, utilizzazione delle acque pubbliche, anche a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia, urbanistica, tutela del paesaggio, opere pubbliche e infrastrutture

2.2.1. Usi civici

a) D.P.R. 17 luglio 1952, n. 1064.

Questa parte non può che iniziare ricordando una norma di attuazione in materia di usi civici precedente alla legge costituzionale n. 1 del 1971, ed attuativa dello Statuto speciale del 1948, relativa ad una materia già appartenente alla sfera di competenza delle Province e, quindi, non modificata dalla riforma statutaria: trattasi, appunto, del d.P.R. 17 luglio 1952, n. 1064, che trasferiva alle Province le funzioni statali esercitate dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste nonché quelle di vigilanza e tutela e quelle prefettizie, ma limitatamente agli usi civici. Nel mentre, la materia agricoltura era originariamente attribuita alla Regione, nell'ambito della potestà legislativa primaria, assieme a foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna nonché caccia e pesca; materia per la quale le funzioni della Regione sono totalmente trasferite alle Province con il secondo Statuto.

2.2.2. Agricoltura, foreste, caccia e pesca

a) D.P.R. 22 marzo 1974, n. 279.

Fra le prime norme di attuazione, riconducibili all'area della materia in esame, emanate nel 1974 e, quindi, già oltre la scadenza del termine dei due anni previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1971 (il termine scadeva il 20 gennaio 1974), va evidenziato, anzitutto, il d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, riguardante la materia delle minime proprietà

colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste, che dispone il trasferimento alle Province delle funzioni statali e già regionali, anche relative ai parchi, ivi compreso quello Nazionale dello Stelvio, per il quale è prevista la gestione unificata mediante apposito consorzio tra lo Stato e le Province. Fra le funzioni trasferite vi sono anche quelle esercitate mediante enti nazionali o sovra-provinciali le cui strutture locali vengono trasferite alle Province stesse.

Una menzione particolare merita l'art. 7 del decreto, che attribuisce alle Province potestà legislativa in materia di ordinamento delle Comunità montane o di altri enti di diritto pubblico aventi compiti analoghi. Tale competenza ha portato negli anni successivi ad una copiosa produzione legislativa provinciale in materia di programmazione di sviluppo, anche socioeconomico, dei territori, di cooperazione istituzionale tra Comuni per superare la frammentazione amministrativa (data per il Trentino dagli allora 223 Comuni), nonché di costruzione di nuove relazioni istituzionali tra enti locali e Province autonome. Anche oggi tale competenza provinciale non è stata "assorbita" dalla Regione, che ha acquisito potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali con la legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, ma è stata piuttosto ampliata dall'acquisizione della competenza in materia di finanza locale e di tributi locali, di servizi pubblici locali, di opere pubbliche e di coordinamento della finanza pubblica con l'introduzione del sistema territoriale integrato di finanza pubblica, che comprende, oltre alla Provincia e alla Regione, gli enti locali del rispettivo territorio, i rispettivi enti strumentali e tutti gli altri enti pubblici a finanza "derivata" della Provincia medesima, comprese le istituzioni di assistenza e beneficenza, le Camere di commercio e l'Università.

2.2.3. Urbanistica e opere pubbliche

a) D.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche».

In realtà, le materie trattate e, quindi, le funzioni statali trasferite sono ben più ampie, e riguardano anche l'edilizia comunque sovvenzionata, le opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, la viabilità e le relative infrastrutture, gli acquedotti, il demanio idrico e l'utilizzazione delle acque pubbliche e le opere idrauliche, le espropriazioni per pubblica utilità.

Sono previste una serie di intese tra Stato e Provincia per la classificazione e la sclassificazione delle strade statali, i piani relativi alle opere idrauliche.

Di rilevanza particolare è il piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche, quale atto complesso di programmazione concordata e condivisa tra Stato e Provincia che tiene luogo (sostituisce) dei piani di bacino di interesse nazionale, previsti dalla legislazione ordinaria. Esso disciplina tutti gli utilizzi delle acque pubbliche, per gli aspetti collegati alle concessioni di ogni genere, comprese le limitazioni e gli obblighi dei concessionari, ma contiene anche disposizioni riguardanti le concessioni di grandi deriva-

zioni a scopo idroelettrico. Esso riguarda anche l'utilizzazione delle quote di energia elettrica che i concessionari devono obbligatoriamente cedere alle due Province e delle quali si tratta lungamente nelle parti di questo lavoro relative al "Pacchetto", alla legge costituzionale n. 1 del 1971 e al d.P.R. n. 235/1977.

Le riserve allo Stato riguardano le strade statali e le autostrade il cui percorso riguarda più Regioni, le ferrovie statali, gli aerodromi, le grandi derivazioni a scopo idroelettrico e le opere idrauliche di prima e seconda categoria, nonché l'edilizia demaniale e provinciale dello Stato, i mutui da erogare da istituti di credito non a carattere regionale e i danni da eventi bellici.

Lo schema iniziale della norma è stato proposto già nell'ottobre 1972 da Alfons Benedikter, assessore della Provincia di Bolzano. Ad esso sono seguiti uno schema ministeriale (febbraio 1973) e uno della Provincia di Trento, che integra e sostituisce quello già presentato dalla Provincia di Bolzano. Nella fase finale dell'esame sono stati stralciati gli articoli riferiti alla questione dell'energia elettrica e dell'ENEL, che, tre anni dopo, diventa norma di attuazione a parte (d.P.R. n. 235/1977), per cui si rimanda al capitolo relativo all'area sviluppo economico.

2.2.4. Catasto e libri fondiari

a) D.P.R. 31 luglio 1978, n. 569, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di coordinamento fra catasto e libri fondiari e delega alla regione delle funzioni amministrative in materia di catasto».

Esso nasce dall'evidente esigenza di assicurare una gestione unitaria e coordinata di funzioni necessariamente complementari, quali, da una parte, il catasto (statale) e, dall'altra, i libri fondiari (regionali), ma fino ad allora gestite separatamente dallo Stato e dalla Regione. Il coordinamento si realizza con la delega delle funzioni e il trasferimento alla Regione stessa delle sezioni di Trento e di Bolzano degli uffici tecnici erariali.

2.2.5. Utilizzo delle acque ed energia idroelettrica

a) D.P.R. 26 marzo 1977, n. 235.

Esso contiene le norme di attuazione statutaria in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, in parte stralciate dal d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, che, tra l'altro, tratta anche di concessioni di grandi derivazioni di opere pubbliche a scopo idroelettrico: all'articolo 6, per affermare che le derivazioni di acque, ivi comprese le grandi derivazioni a scopo idroelettrico, sono regolate dal piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche, che definisce altresì il minimo deflusso costante necessario alla vita negli alvei sottesi; all'articolo 9, che individua gli obblighi per le concessioni di rispetto delle prescrizioni del medesimo piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche; e,

infine, all'articolo 16, che disciplina la competenza degli enti territoriali in relazioni a concessioni ricadenti a scavalco di più territori provinciali o regionali.

La questione dell'utilizzo delle acque pubbliche, del governo del demanio idrico, delle concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche e di utilizzazione di parte dell'energia idroelettrica prodotta dai concessionari, sul territorio delle Province, per pubblici servizi (gratuitamente) o per determinati utilizzi (a prezzi amministrati secondo legge provinciale), risale già al tempo del primo Statuto di autonomia del 1948. Si è, poi, riproposta nell'ambito degli obiettivi fissati dal "Pacchetto", che ne tratta nelle misure per attribuire la competenza alle Province in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico (mis. 24), per riferire alle Province le prerogative precedentemente della Regione per le concessioni idroelettriche (mis. 29), per devolvere alle Province le forniture di energia e per assicurare alle stesse la preferenza già attribuita alla Regione per le grandi derivazioni a scopo idroelettrico, pur nel quadro del "sistema Enel" (mis. 30) - precisazione, quest'ultima, assai sibillina e foriera, come si vedrà, di conseguenze negative per le Province - nonché, infine, anche nella misura del "Pacchetto" per riconoscere la facoltà agli enti locali di costituire aziende municipalizzate per la distribuzione dell'energia elettrica (mis. 118).

La materia è stata trasposta solo in parte negli artt. 9, 12 e 13 dello Statuto. Il d.P.R. n. 235 del 1977 ne costituisce l'attuazione. La prima proposta di schema normativo sulla materia era stata presentata dalla Provincia di Bolzano nel mese di aprile 1973. L'esame si era intrecciato in parte con i lavori relativi all'altra norma di attuazione in materia di lavori pubblici, opere idrauliche, utilizzo delle acque pubbliche ed altro, poi divenuta il d.P.R. n. 381 del 1974, del quale si è trattato nel paragrafo precedente. Tuttavia, le resistenze ministeriali e dell'Enel, dovute all'intervenuta nazionalizzazione dell'energia, ne avevano reso impossibile l'approvazione. Si sosteneva, infatti, che sarebbe emerso un contrasto tra la legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica e le nuove disposizioni statutarie, peraltro difficile da evidenziare dato l'assetto complessivo della pubblicizzazione del settore dell'energia, nel cui ambito la stessa legge di nazionalizzazione riservava possibili eccezioni per gli enti locali e le loro imprese.

Probabilmente il contrasto si rende più evidente nell'ambito del testo della proposta norma di attuazione, soprattutto laddove si affronta il tema della deroga di diritto al monopolio nazionale spettante agli enti locali delle due Province e alle loro aziende speciali per la produzione e per la distribuzione dell'energia elettrica, prevista del resto proprio dalla misura 118 del "Pacchetto", così come si presenta analoga problematicità anche laddove si tenta di riferire alle due Province la preferenza già spettante alla Regione sulle grandi derivazioni, comprese quelle a scopo idroelettrico, prevista dalla misura 30 dello stesso "Pacchetto".

Alla fine, si pervenne ad una formula di compromesso, che consentì l'approvazione dello schema da parte della Commissione il 17 febbraio 1977. La misura 118 del "Pacchetto" viene attuata anche con la previsione della facoltà degli enti locali di subentrare all'ENEL nel servizio di distribuzione dell'energia elettrica, nel rispetto delle prescrizioni

dello specifico piano provinciale, mentre per la preferenza sulle concessioni di derivazioni a scopo idroelettrico non si fa che riproporre le disposizioni già contenute negli artt. 12 e 13 dello Statuto.

Nell'ambito del d.P.R. n. 235 del 1977 è prevista anche l'istituzione di un ente provinciale (azienda) con compiti di coordinamento e assistenza tecnica agli enti locali e controllo tecnico sulle aziende di distribuzione degli enti locali. Ad esso è attribuita anche la costruzione e gestione delle linee di interconnessione ad alta tensione, per la consegna e l'interscambio dell'energia con le aziende produttrici e con l'ENEL nonché ulteriori compiti ad esso affidati dalla Provincia. Sono altresì individuate forme di coordinamento istituzionale mediante la previsione di un apposito comitato paritetico Stato/ENEL-Province, con il compito di coordinamento delle attività elettriche e di programmazione complessiva del fabbisogno locale.

È, infine, da ricordare la previsione di una apposita disciplina transitoria che consente alle due Aziende provinciali di sostituirsi all'ENEL, per il territorio delle rispettive Province, nell'intero servizio di distribuzione dell'energia elettrica da esso gestito, subentrando nei relativi rapporti giuridici, anche con il personale e, al contempo, acquisendo, da ENEL medesimo, gli impianti e tutti gli altri beni destinati a tale servizio, dietro corresponsione di un indennizzo stabilito dal Commissario del Governo, sulla base di un provvedimento (di natura espropriativa) del Ministro per l'Industria.

Come si vedrà nei passaggi successivi, tutta questa parte della norma di attuazione resterà inattuata fino alla fine degli anni '90 e dovrà essere aggiornata e modificata con una nuova norma di attuazione, che sarà approvata nel 1999⁶¹, dopo l'eliminazione del monopolio statale sull'energia elettrica, in attuazione delle direttive comunitarie sull'avvio del mercato dell'energia elettrica nell'Unione europea⁶².

2.3. Area dell'istruzione, Università e ricerca, istituzioni di alta cultura

a) D.P.R. 20 gennaio 1973, n. 116, che reca «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano».

La norma costituisce attuazione di quanto previsto dall'articolo 19 dello Statuto in materia di istruzione in Provincia di Bolzano. Anche questa era ricompresa nell'elenco delle norme che il "Pacchetto" e la legge costituzionale n. 1 del 1971 prevedevano dover

⁶¹ Decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica».

⁶² Per effetto della legge 14 novembre 1995, n. 481, recante «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità» e del conseguente decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, recante «Norme di attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica».

essere approvate entro il primo anno dall'entrata in vigore della riforma dello Statuto del 1948.

Il decreto rende effettivo il trasferimento alla sola Provincia di Bolzano delle funzioni amministrative statali in materia di scuola materna e di istruzione primaria e secondaria, con la sola esclusione - prevista dal "Pacchetto" e dallo Statuto sempre per la sola Provincia di Bolzano - della competenza sullo stato giuridico ed economico del personale insegnante, che rimane quello del personale alle dipendenze dello Stato. Va, peraltro, anche annotato che gli aspetti fondamentali relativi all'organizzazione scolastica, alla programmazione e all'insegnamento delle lingue italiana, tedesca e ladina nonché il sistema delle garanzie, anche relative alla libertà di scelta per le famiglie, sono disciplinati, in parte, direttamente dall'art. 19 dello Statuto e, in parte, dalla norma di attuazione in esame, oltre che da quelle che si sono succedute nel tempo; sicché l'aspetto più significativo è dato proprio dal trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alla Provincia e, quindi, anche dal trasferimento delle responsabilità di governo-amministrazione di tale essenziale servizio pubblico. Sorgono così la scuola in lingua italiana, quella in lingua tedesca e la scuola per le località ladine.

b) D.P.R. 1° novembre 1973, n. 687, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente assistenza e edilizia scolastica»;

c) D.P.R. 12 agosto 1976, n. 667 in materia di scuole materne;

d) D.P.R. 15 luglio 1988, n. 405 in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Trento.

Per quanto riguarda il trasferimento alla Provincia di Trento delle competenze in materia di istruzione occorrerà attendere ancora diverso tempo. Tre anni dopo la "norma sulla scuola" di Bolzano viene emanato il d.P.R. 12 agosto 1976, n. 667, che reca le norme di attuazione per la Provincia di Trento, ma limitatamente alla scuola materna; e ciò nonostante la Provincia di Trento avesse proposto alla Commissione dei Dodici un organico schema di norma già nel mese di marzo 1975. Si dovette, pertanto, attendere fino al 1988 per l'emanazione della prima norma di attuazione organica in materia di istruzione primaria e secondaria nel Trentino.

Ciò è avvenuto con il d.P.R. 15 luglio 1988, n. 405, con il quale si è provveduto al trasferimento delle funzioni amministrative statali in materia di istruzione primaria e secondaria alla Provincia di Trento, ma anche in questo caso, come per Bolzano, con l'esclusione dal trasferimento delle funzioni inerenti lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale insegnante (direttivo, ispettivo e docente); e questo sebbene lo Statuto non recasse alcuna limitazione alla competenza provinciale per il Trentino, se non quella propria della potestà legislativa concorrente, e, quindi, l'obbligo per il legislatore provinciale di rispettare i principi della legislazione statale in materia di istruzione primaria e secondaria.

In conseguenza, viene trasferito alla Provincia solo il personale non insegnante, e cioè quello amministrativo e tecnico, mentre la struttura di vertice dell'organizzazione scolastica - il Sovrintendente scolastico e la struttura alle sue dipendenze - è divenuto un

organo co-dipendente dallo Stato, dal Ministero dell'Istruzione e dalla Provincia. Il Sovrintendente è nominato dal Ministro, su proposta della Giunta provinciale, e può essere scelto anche fra i dirigenti provinciali e tra i docenti universitari.

Oltre alla significativa assunzione di responsabilità legislativa, amministrativa, organizzativa e finanziaria da parte della Provincia è da mettere in rilievo la facoltà di modificare, con legge provinciale, i programmi scolastici, prevista dall'art. 7 del decreto, analogamente a quanto previsto per la Provincia di Bolzano.

A corollario dell'argomento "istruzione" vanno ricordate anche la norma in materia di assistenza e edilizia scolastica, recata dal d.P.R. 1° novembre 1973, n. 687, nonché quella del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 689 in materia di addestramento e formazione professionale. In questo caso, il trasferimento è stato totale e non vi sono state riserve allo Stato, se non in materia di convenzioni internazionali e di rapporti con l'allora CEE, di formazione degli italiani all'estero e delle attività di formazione e addestramento svolte dal Ministero della Difesa, nonché da quello dell'Interno, relativamente ai corpi armati e di polizia. Rimangono riservate allo Stato anche le attività di programmazione nazionale e coordinamento del settore.

e) D.P.R. 28 marzo 1975, n. 475 in materia di attività sportive e ricreative.

Esso riguarda le norme di attuazione in materia di attività sportive e ricreative che trasferiscono le relative funzioni statali e degli enti nazionali alle Province. Restano sottratte al trasferimento le competenze del CONI e delle relative federazioni affiliate a quelle internazionali, limitatamente alle attività competitive programmate e disciplinate dall'ordinamento sportivo internazionale. Sono, peraltro, previste forme di coordinamento con le Province per i programmi di intervento di rispettiva competenza. Inoltre, con esso vengono previsti in capo al CONI e all'Istituto di Credito Sportivo rispettivamente i finanziamenti e i mutui da assegnare alle due Province per le infrastrutture del settore.

f) D.P.R. 1° novembre 1973, n. 687, che reca «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, concernente assistenza e edilizia scolastica».

g) D.P.R. 19 novembre 1987, n. 512 in materia di assistenza scolastica, edilizia scolastica e opera universitaria.

Esso riconosce alle due Province (tenuto conto di quanto previsto anche dal d.P.R. n. 616 del 1977 per le Regioni a Statuto ordinario) la competenza in materia di assistenza scolastica a favore degli studenti universitari nonché prevede il trasferimento alla Provincia di Trento anche delle funzioni inerenti all'Opera universitaria dell'Università degli Studi di Trento.

2.4. Area della formazione e del lavoro

a) D.P.R. 22 marzo 1974, n. 280, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di commissioni comunali e provinciali per il collocamento al lavoro» nonché d.P.R. 28 marzo 1975, n. 471 in materia di apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche di lavoratori.

Con tale norma alle tali commissioni, organismi provinciali, sono attribuite le competenze delle corrispondenti commissioni statali. Alle Province, invece, sono trasferite le attribuzioni statali per la costituzione e il funzionamento delle commissioni. La norma si occupa anche del diritto di precedenza al collocamento stabilito dallo Statuto per residenti in Alto Adige/*Südtirol*.

Strettamente correlato con il già menzionato decreto in materia di lavoro è anche il citato d.P.R. 28 marzo 1975, n. 471 in materia di apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche di lavoratori, che trasferisce le funzioni alle Province, riservando allo Stato la disciplina del collocamento e dell'avviamento degli apprendisti, la previdenza e le assicurazioni sociali, i rapporti internazionali e la ricerca.

2.5. Area della cultura, della tutela e valorizzazione del patrimonio storico ed artistico

a) D.P.R. 20 gennaio 1973, n. 48, concernente «Beni del patrimonio storico-artistico di interesse nazionale per il Trentino Alto Adige, esclusi dalla competenza provinciale» e d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 in materia di trasferimento di beni demaniali e patrimoniali.

La prima norma è un'altra delle norme di attuazione "prioritarie", per le quali sia il "Pacchetto" che la legge costituzionale n. 1 del 1971 di riforma dello Statuto prevedevano un termine breve di un anno. È anche questa evidentemente una norma che tratta una materia ritenuta "sensibile" e "simbolo", in quanto collegata all'identità e alla storia delle due comunità provinciali, e, pertanto, rilevante per gli effetti sull'attuazione del percorso di evoluzione dell'autonomia. Essa riguarda l'individuazione dei beni di interesse nazionale, che, ai sensi dell'art. 109 dello Statuto, sono esclusi dalla competenza provinciale, ed è riconducibile alla materia prevista dall'art. 8, n. 3, dello Statuto (tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare).

La parte positiva, quella cioè dei beni culturali, che, invece, sono trasferiti alle Province, è trattata dall'altra coeva norma, il d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, concernente «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* in materia di trasferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione». Questa contiene, all'Allegato A, i beni culturali di interesse storico e artistico trasferiti dallo Stato e dalla Regione alle due Province.

Tornando al d.P.R. n. 48/1973, va sottolineato che la questione del patrimonio storico e artistico aveva impegnato in modo significativo la Commissione dei Diciannove, che all'argomento aveva dedicato uno specifico passo della relazione presentata nel 1964, proponendo una soluzione di compromesso nella individuazione di una speciale sovrintendenza alle antichità e belle arti per l'Alto Adige/*Südtirol*, con titolare da nominarsi d'intesa tra lo Stato e la Provincia. Questa, però, non fu la soluzione finale, tant'è che la misura 15 del "Pacchetto" prevede di attribuire alle Province la competenza legislativa esclusiva e le connesse funzioni amministrative in materia di tutela e conservazione del patrimonio artistico e popolare, con la sola esclusione dei beni indicati di interesse nazionale da una apposita norma (quella in esame) di attuazione dello Statuto.

Scorrendo i due elenchi dei beni, possiamo vedere che in essi sono contenuti, come beni trattenuti allo Stato, alcuni beni (anche se non gli unici) che, per significativi aspetti intrinseci, possono essere ritenuti simbolo del Risorgimento, e cioè, per Trento il Doss Trento con il monumento a Cesare Battisti, per Bolzano il monumento alla Vittoria e il monumento all'Alpino di Brunico. Nell'altra norma (d.P.R. 115/1973) vi sono, poi, i beni trasferiti alla Provincia di Trento e a quella di Bolzano, che rappresentano certamente "beni simbolo" di grande rilievo: basti pensare, per Trento, al trasferimento alla Provincia della competenza sul Castello del Buonconsiglio, che per secoli e secoli ha rappresentato il potere temporale del principe vescovo nel Trentino o sul duomo di Trento e sulla Basilica di S. Maria Maggiore, sedi del Concilio di Trento. Analogamente, per Bolzano è evidente il significato del trasferimento di Castel Tirolo e dell'ex Ginnasio degli Agostiniani. Tutto ciò fa pensare che, nella sostanza, vi era la volontà di procedere al completo trasferimento della responsabilità alle Province, ma, d'altra parte, si riteneva anche opportuno mantenere la presenza dello Stato almeno su alcuni beni significativi, ma non troppo. Tant'è che, come ci ricordano Giampaolo Andreatta e Silvio Pace⁶³, la presa in consegna del Castello del Buonconsiglio di Trento avveniva in forma solenne il 9 novembre 1973, con una apposita cerimonia e l'intervento dell'allora Presidente della Provincia, l'avv. Bruno Kessler.

b) D.P.R. 1° novembre 1973, n. 690 e d.P.R. 1° novembre 1973, n. 691, recanti «Norme di attuazione dello statuto del Trentino-Alto Adige in materia di tutela e conservazione dei beni culturali» nonché in materia di usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale.

A questa norma erano abbinati e fortemente correlati per materia anche il d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690 e il d.P.R. 1° novembre 1973, n. 691. Il primo reca le norme di attuazione statutarie in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico-artistico e popolare; il secondo, invece, contiene le norme di attuazione in materia di usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale, oltre che manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali, e, per

⁶³ G. ANDREATTA, S. PACE (a cura di), *La Provincia autonoma di Trento: itinerario nell'autonomia*, Trento, 1987, p. 279.

la Provincia di Bolzano, anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive.

Gli schemi delle due norme sono stati elaborati sia dallo Stato (1972) che dalla Provincia di Trento, che, nell'aprile del 1973, ha depositato presso la Commissione paritetica la sua proposta.

Restano ferme alcune attribuzioni dello Stato, che sono limitate ai beni elencati dal d.P.R. n. 48 del 1973 nonché all'importazione e all'esportazione dei beni soggetti a tutela, all'archivio di Stato di Trento e, in un primo momento, anche al Museo della Guerra di Rovereto.

Poiché è assai arduo definire in questo ambito quali siano le istituzioni e le attività culturali d'interesse locale e provinciale, viene escogitata la convenzione per la quale sono tali tutte le istituzioni esistenti e quelle che saranno istituite con legge provinciale. Tra queste vi è anche l'Istituto Trentino di Cultura (ITC), che, a sua volta, ha fondato l'Istituto Superiore di Scienze sociali con la Facoltà di Sociologia, e, quindi, dopo la costituzione di altre Facoltà (Giurisprudenza, Economia, Scienze, Ingegneria, Lettere e Filosofia), la libera Università degli Studi di Trento. L'ITC ha altresì costituito l'Istituto di Ricerca Scientifica e Tecnologica (IRST) - operante a livello internazionale con uno staff di ricerca di tutto rispetto, anche negli anni Settanta - nonché una serie di Centri di ricerca, tra i quali il Centro per gli studi storici Italo-germanici nonché il Centro per le Scienze religiose.

Una breve menzione per ricordare le specifiche misure recate dagli artt. 7 e seguenti per la Provincia di Bolzano in materia di mezzi radiotelevisivi, anche al fine di costituire una specifica organizzazione per la sede RAI di Bolzano e di una società mista, con il compito di assicurare la produzione e la diffusione di specifici programmi su apposite frequenze per le popolazioni di lingua tedesca e di lingua ladina nonché per la diffusione di programmi televisivi di altri Stati. Per tale ultimo aspetto è prevista la facoltà anche della Provincia autonoma di Trento di assumere iniziative per la ricezione di programmi in lingua ladina e per collegarsi con aree culturali europee, anche mediante appositi impianti.

Un'ultima annotazione per ricordare come, in seguito, sia stato emanato anche il d.P.R. 22 ottobre 1981, n. 759, con il quale è stato trasferito alla Provincia il Museo Storico Italiano della Guerra di Rovereto, prima rientrante tra le funzioni riservate allo Stato.

2.6. Area della tutela sanitaria e sociale, e della previdenza

Il trasferimento delle funzioni statali nelle materie rientranti in quest'area avviene ad opera di decreti emanati nel 1975 (assistenza nonché igiene e sanità) e nel 1978 (previdenza), con successive modifiche negli anni 1980 e 1981.

a) D.P.R. 28 marzo 1975, n. 469, che reca «Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di assistenza e beneficenza pubblica».

Con il decreto sono emanate le norme di attuazione in materia di assistenza e beneficenza pubblica. Questa riguarda sia la Regione, alla quale è attribuita la competenza in materia di ordinamento delle IPAB (Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza) operanti in vari ambiti del sociale inteso in senso lato, sia le Province, alle quali è trasferita ogni altra funzione nella materia, con eccezione, temporaneamente, delle pensioni e degli assegni agli invalidi civili, ciechi e sordomuti civili nonché dei rapporti con gli organismi internazionali e dei rapporti internazionali in generale, dell'assistenza alle famiglie dei militari e della prima assistenza ai profughi italiani e stranieri e ai rimpatriati nonché agli orfani dei caduti per servizio. La prima proposta (1972) era stata presentata dal Ministero dell'Interno. Ad essa sono stati contrapposti uno schema elaborato dalla Provincia di Bolzano ed uno della Provincia di Trento.

b) D.P.R. 22 marzo 1975, n. 474, concernente «Norme di attuazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità», come modificato ed integrato dal decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197.

Anche in questo caso la Regione è coinvolta relativamente alla sua competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri. Nelle competenze trasferite alle Province sono ricomprese l'assistenza sanitaria ed ospedaliera e quelle relative alla medicina del lavoro e alla prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali nonché le funzioni di igiene e profilassi già esercitate sia dagli organi centrali che dagli uffici e istituti periferici, compresi gli uffici dei medici e dei veterinari provinciali.

Sono, invece, riservati allo Stato i rapporti internazionali (quali la profilassi internazionale) e la sanità aerea e di frontiera, gli istituti universitari di ricovero e quelli a carattere scientifico, la ricerca di rilevanza nazionale, la produzione, distribuzione e commercio dei farmaci e degli altri prodotti chimici e galenici, degli stupefacenti, degli alimenti e prodotti dietetici, mangimi, integratori, l'impiego dell'energia nucleare, le professioni sanitarie, l'omologazione di macchine, l'organizzazione sanitaria militare e, infine, la vigilanza sull'applicazione delle norme relative alla previdenza e alle assicurazioni sociali nonché la vigilanza e tutela del lavoro, escluse quelle disciplinate dalla legge provinciale.

Con successivo decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197, si provvede a delegare alla Provincia le funzioni relative alla vigilanza e tutela del lavoro e sull'applicazione delle norme previdenziali e delle assicurazioni sociali nonché le funzioni e i compiti in materia di prodotti destinati all'alimentazione animale, di prodotti dietetici e della prima infanzia. Sono conseguentemente trasferiti gli ispettorati provinciali del lavoro e soppressi quelli regionali.

Gli schemi di norma erano stati proposti nel 1974 dal Ministero della Sanità, ma vennero integrati e sostituiti in parte da articoli proposti dalla Provincia di Trento nel corso dell'esame presso la Commissione. Per le modifiche successive vi sono stante proposte anche della Provincia di Bolzano.

c) D.P.R. 6 gennaio 1978, n. 58, recante norme di attuazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige in materia di previdenza.

Esso riguarda, invece, la potestà legislativa integrativa della Regione in materia di previdenza e assicurazioni sociali, ma anche la facoltà della stessa Regione di sostituire gli enti nazionali, quali l'INPS o l'INAIL, con istituti autonomi, costituiti dalla stessa, purché sia garantito il livello minimo delle prestazioni previste assicurate a livello nazionale. Va ricordato che tale facoltà è stata esercitata dalla Regione negli anni '50, sostituendo l'INAM (Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie) con le Casse Mutue provinciali di malattia di Trento e di Bolzano, le quali hanno operato fino alla costituzione del Servizio sanitario nazionale e, quindi, del Servizio sanitario delle Province autonome. Sono, quindi, previste disposizioni atte a garantire la rappresentanza delle istituzioni provinciali e regionale negli organi decentrati degli istituti ed enti nazionali operanti nel territorio provinciale (in particolare, INPS e INAIL) nonché per assicurare i diritti di rappresentanza alle organizzazioni sindacali costituite a Bolzano tra lavoratori appartenenti alle minoranze linguistiche tedesca e ladina. La proposta dello schema di norma è stata curata dalla Regione.

2.7. Area dello sviluppo economico, della cooperazione, del credito e dei servizi

a) D.P.R. 1° novembre 1973, n. 686, concernente «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti esercizi e spettacoli pubblici».

Con questa norma vengono trasferite le funzioni statali, nei limiti della potestà legislativa secondaria e anche di più specifiche riserve di competenza allo Stato, puntualmente specificate dall'art. 9, numeri 6 e 7, dello Statuto⁶⁴. Al contempo, viene disciplinata la modalità di esercizio delle funzioni di pubblica sicurezza, che l'art. 20 dello stesso Statuto attribuisce ai Presidenti delle Giunte provinciali.

b) D.P.R. 22 marzo 1974, n. 278 in materia di turismo e industria alberghiera.

Tale norma provvede al trasferimento delle funzioni statali e regionali in materia di turismo ed industria alberghiera, anche con riferimento agli enti a carattere nazionale o sovra-provinciale, che possono essere soppressi con legge provinciale. Restano riservati allo Stato i rapporti internazionali, gli uffici di rappresentanza e promozione all'estero, le funzioni di promozione nazionale all'estero esercitate dall'ENIT. La promozione turistica all'estero è, invece, attribuita alle Province.

⁶⁴ Art. 9, nn. 6 e 7, dello Statuto: «6. spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza; 7. esercizi pubblici, fermi restando i requisiti soggettivi richiesti dalle leggi dello Stato per ottenere le licenze, i poteri di vigilanza dello Stato, ai fini della pubblica sicurezza, la facoltà del Ministero dell'interno di annullare d'ufficio, ai sensi della legislazione statale, i provvedimenti adottati nella materia, anche se definitivi. La disciplina dei ricorsi ordinari avverso i provvedimenti stessi è attuata nell'ambito dell'autonomia provinciale».

c) D.P.R. 28 marzo 1975, n. 472 in materia di sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative.

Tale decreto legislativo non prevede alcuna riserva allo Stato, trasferendo, quindi, tutte le funzioni riguardanti la materia, in parte alla Regione e in parte alle Province. Le funzioni regionali riguardano principalmente le iniziative e le attività dirette a promuovere e sviluppare, sul piano ordinamentale, la cooperazione e l'educazione cooperativa nonché la vigilanza sugli enti cooperativi e la tenuta dei registri degli enti. Le funzioni attribuite alle Province riguardano, invece, gli interventi di sostegno finanziario, anche ai fini della difesa dell'occupazione, nelle materie di competenza provinciale.

d) D.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017 in materia di industria, commercio, artigianato, miniere, cave e torbiere.

Tale norma trasferisce alle Province le funzioni statali in materia di industria, commercio, artigianato, miniere, cave e torbiere nonché le rilevazioni, i censimenti ed altre attività statistiche; queste ultime in luogo degli uffici regionali e locali dell'ISTAT, salvo prevedere le necessarie forme di raccordo e coordinamento ai fini della programmazione ed esecuzione delle attività statistiche nazionali. La prima proposta è stata presentata dalla Provincia di Bolzano e risale all'inizio del 1975.

Con essa sono altresì trasferite alle Province le funzioni statali e quelle già esercitate dalla Regione in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, miniere, comprese le acque minerali, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati. Sono, invece, attribuite alla Regione le funzioni statali in materia di ordinamento delle Camere di Commercio IAA, ivi compresa la vigilanza e tutela sulle istituzioni medesime.

Non vi sono riserve di funzioni allo Stato, se non per le partecipazioni statali in imprese a carattere industriale, le quali, comunque, sono tenute a consultare la Provincia interessata. È anche disciplinata la materia dello sviluppo industriale, di cui all'art. 15 dello Statuto, che prevede la partecipazione delle Province all'utilizzo dei fondi previsti dal bilancio dello Stato per l'incremento della produzione industriale.

Sono previste poi apposite procedure di raccordo con l'attività del CIPI, cioè del Comitato interministeriale per la programmazione industriale (le cui funzioni sono poi state trasferite al CIPE attuale), che deve essere informato sui provvedimenti di carattere generale adottati dalla Giunta provinciale.

Il decreto contiene anche la delega di funzioni in materia di controllo dei prezzi sul mercato e di prezzi controllati o amministrati nonché le disposizioni sugli uffici di statistica delle Province, ai quali la legge provinciale di ordinamento deve assicurare piena indipendenza, oltre che le norme per il coordinamento delle rispettive attività con quelle dell'ISTAT, che provvede al programma statistico nazionale e all'emanazione delle direttive tecniche, salve le preventive intese con gli uffici provinciali per assicurare le particolari esigenze locali.

La norma di attuazione descritta è stata modificata nel 1981 e nel 1993 per la parte statistica, su proposta delle due Province.

e) D.P.R. 19 novembre 1987, n. 527 in materia di comunicazioni e trasporti.

Tale decreto reca le norme di attuazione statutaria in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale. Esso riguarda anche i porti lacuali e le funivie e si riferisce sia alle funzioni statali che a quelle già attribuite alla Regione. La norma comprende altresì i servizi di comunicazione e di trasporto di persone e di merci, di linea e non di linea, soggetti a concessione o autorizzazione e che si svolgono nell'ambito del territorio provinciale, per via terrestre, lacuale, fluviale, su canali navigabili e per via aerea, anche se la parte non prevalente del percorso si svolge fuori del territorio provinciale. Rimane ferma la competenza statale in materia di trasporto di effetti postali.

La Provincia deve essere sentita per le concessioni di competenza statale in materia di comunicazioni e trasporti di interesse nazionale, ma che riguardano linee che attraversano il territorio provinciale, senza svolgervi attività economica, ovvero che facciano scalo nel medesimo territorio.

La proposta iniziale dello schema di norma è stata elaborata dal Ministero dei Trasporti (giugno 1973), ma è stata poi seguita da uno schema alternativo della Provincia di Bolzano. In sede di dibattito nella Commissione dei Dodici è stato affrontato il tema delle telecomunicazioni, che, anche a parere degli esperti (prof. Barile), rientravano nella materia comunicazioni. Tuttavia, la tesi è stata rigettata dal Ministero delle Poste e da quello dei Trasporti. Durante l'esame del testo in Commissione è stata esclusa dalla materia oggetto della norma anche la disciplina della circolazione e del traffico.

3. Il nuovo assetto dell'autonomia finanziaria a seguito della legge 30 novembre 1989, n. 386, e della riforma tributaria nazionale

La legge costituzionale n. 1 del 1971, in attuazione delle misure 55, 56, 57, e 76 del "Pacchetto", aveva già provveduto a trasferire alle Province gran parte delle compartecipazioni ai gettiti erariali prima spettanti alla Regione; tutto questo in conseguenza dell'ampliamento sostanziale delle materie di competenza legislativa e, quindi, anche amministrativa delle Province medesime. Tuttavia, essa non aveva tenuto conto del processo di riforma del sistema tributario nazionale contemporaneamente in atto e che si andava realizzando proprio con l'emanazione dei decreti legislativi a cavallo dei primi anni Settanta. Tutto ciò comportava la necessità di realizzare la definizione dell'adeguamento strutturale di tutto il Titolo VI dello Statuto, relativo, appunto, all'autonomia finanziaria della Regione e delle Province.

Il percorso è, però, assai complesso, anche se è possibile attivare la speciale procedura prevista dall'art. 104 dello Statuto, per la quale il Titolo VI dello Statuto è modificabile con legge ordinaria dello Stato, su "concorde richiesta" del Governo, della Regione e delle due Province.

Nel frattempo, si procede con le disposizioni recate dalla legge costituzionale n. 1 del 1971, per cui le risorse delle Province sono legate in misura significativa alla cosiddetta "quota variabile", prevista dall'art. 78 dello Statuto, e collegata, per un verso, a

gettiti di imposte non più esistenti (quali l'IGE) e sostituite con altre dalla riforma tributaria, e, per un altro verso, con uno speciale finanziamento statale, definito e quantificato, secondo il parametro di proporzionalità della popolazione e del territorio provinciale a quelli nazionali, alla spesa complessiva dello Stato nel restante territorio nazionale, nei settori di competenza delle due Province.

Proprio la considerazione sopra espressa circa la forte connessione tra l'evoluzione delle misure di carattere istituzionale del secondo Statuto e quelle di carattere finanziario porta a porre in evidenza anche le modifiche statutarie sull'autonomia finanziaria di Province e Regione, con la procedura dell'articolo 104 dello Statuto, per poi sottolineare le correlazioni con le norme del 1992, emanate per la chiusura della vertenza con l'Austria e il rilascio della "quietanza liberatoria".

È intervenuta, infatti, la legge 30 novembre 1989, n. 386, approvata con la procedura prevista dall'art. 104 dello Statuto, che ha sostituito quasi interamente il Titolo VI. Il sistema della finanza regionale e provinciale viene articolato come segue:

a) compartecipazione delle Province ai gettiti dei tributi erariali percepiti nel loro territorio (7/10 dell'IVA e 9/10 di tutte le altre imposte, escluse quelle devolute alla Regione, tra le quali 2/10 dell'IVA);

b) devoluzione alle Province dell'intera imposta erariale sull'energia elettrica ivi consumata e di 9/10 dei canoni per concessioni di acqua di competenza dello Stato, nonché i 4/10 dell'IVA all'importazione ripartita tra le Province in ragione del 53% (BZ) e del 47% (TN) nei limiti e con le modalità descritte alla lettera *c)* seguente;

c) devoluzione alle Province della quota variabile di cui si è già detto, ma legata al limite dei 4/10 del gettito dell'IVA all'importazione riscossa nel territorio regionale, con la medesima proporzione di cui alla lett. *b)* tra le due Province e in proporzione alle spese sostenute dallo Stato nel restante territorio nazionale, utilizzando come parametro di proporzionalità il territorio e la popolazione rispettiva;

d) attribuzione alle Province della potestà impositiva in materia di turismo e, assieme alla Regione, di altre imposte nelle materie di competenza, ma con il rispetto dei principi del sistema tributario dello Stato;

e) partecipazione delle Province al riparto di fondi statali speciali, istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, nonché al riparto di finanziamenti statali a favore della generalità delle Regioni (art. 5 legge n. 386 del 1989);

f) devoluzione alla Regione di quote del gettito percepito nel suo territorio, relative alle imposte ipotecarie, di 9/10 delle imposte sulla successione e sulle donazioni, di 2/10 dell'IVA interna, dei 0,5/10 dell'IVA all'importazione nonché dei 9/10 dei proventi del lotto, al netto delle vincite.

La stessa legge attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'intera materia della finanza locale, quale materia di competenza rientrante nella potestà legislativa concorrente.

Risultavano, pertanto, inadeguate le precedenti norme di attuazione statutaria, date dal d.P.R. 5 aprile 1949, n. 172, dal d.P.R. 15 agosto 1949, n. 619 nonché dal d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526. Occorreranno comunque alcuni anni per la loro sostituzione con una nuova norma di attuazione, che sarà approvata con il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 e che farà parte delle norme che porteranno all'accertamento della completa attuazione del "Pacchetto" del 1969 e, quindi, alla chiusura della vertenza con la Repubblica federale d'Austria.

4. Le norme di attuazione che portano alla chiusura della vertenza con l'Austria, il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e le altre norme

Le nuove norme statutarie recate dalla legge n. 386/1989 necessitavano, a loro volta, di ulteriori norme di attuazione di carattere organico, dato che le norme fin qui applicate erano in gran parte quelle del primo Statuto del 1948, e cioè, oltre a quelle sopra evidenziate, alcuni articoli (precisamente, gli artt. 57, 62 e 63) del d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574 e, in parte, quelle del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473 in materia di finanza locale.

Allo stesso tempo, la pur vasta e articolata serie di norme di attuazione emanate dal 1973 non aveva risolto tutti i problemi legati all'attuazione della riforma statutaria. Come afferma, infatti, Gianni Faustini nella sua *Storia dell'autonomia del Trentino-Alto Adige* «le Commissioni paritetiche lavoravano sodo. Dal giugno 1972 al 1992 tennero ben 516 sedute la Commissione dei Dodici e 205 quella dei Sei», ma anche «molti timori furono legati [...] alla legislazione statale sulla potestà di indirizzo e coordinamento che lo Stato riservava a sé per condizionare e convogliare l'attività delle Regioni verso obiettivi dichiarati di interesse nazionale. Si ritenne trattarsi di una misura subdola per erodere i poteri autonomistici, introducendo una potestà statale che non era prevista dallo Statuto»⁶⁵. «Accanto a questo contenzioso sussisteva» - come ha scritto l'avv. Sergio De Carneri, membro della Commissione dei Dodici - «anche quello del rapporto fra legislazione statale e quella di Regione e Province. Anche in questo caso si lamentava, da parte di Enti autonomi, che troppo spesso il Parlamento con una legislazione tanto copiosa, quanto disorganica, incideva su quella regionale e provinciale».

Ma vi era anche una terza area di problematicità, legata soprattutto ad incompletezze o insufficienze delle norme di attuazione vigenti, per le quali si riteneva necessario e urgente un intervento mediante ulteriori norme di attuazione in materia di acque pubbliche ed energia, di demanio e patrimonio statale da trasferire alle Province, di sanità, di formazione professionale, di caccia, di giudici di pace, di uso della lingua nei processi, di sanzioni amministrative, di equipollenza di titoli di studio ed altre ancora.

Per tutte le suddette materie furono investite la Commissione dei Dodici e quella dei Sei con proposte elaborate dalle Province e dalla Regione, secondo le rispettive com-

⁶⁵ G. FAUSTINI, *Storia dell'autonomia del Trentino-Alto Adige*, cit., p. 291.

petenze. Si andarono formando tre schemi di norma di attuazione, oltre ad una quarta relativa all'insegnamento della lingua tedesca e al Conservatorio musicale di Bolzano, uno per ciascuna area di materie illustrate (finanza, poteri di indirizzo e coordinamento dello Stato e rapporto tra le leggi, nonché l'insieme di tutte le altre). Con queste tre norme, in particolare, il Governo italiano ritenne di poter dichiarare chiusa la partita dell'attuazione del "Pacchetto" del 1969, per cui alle stesse viene annessa grande importanza, in quanto l'obiettivo che si voleva perseguire era il rilascio della "quietanza liberatoria" da parte dell'Austria e la notifica della chiusura della controversia al Segretariato Generale dell'ONU. La chiusura della vertenza era anche condizione necessaria per consentire il completamento della procedura di ammissione dell'Austria nell'Unione Europea. Infatti, quest'ultima è divenuta Stato membro dell'UE dal 1995. Con le notifiche alla Corte di Giustizia e al Consiglio di Europa si giungerà anche al completamento del "calendario operativo" del "Pacchetto" stesso, che, peraltro, prevedeva anche l'eventuale conclusione di un Trattato di amicizia e collaborazione tra Italia e Austria.

4.1. Il decreto legislativo n. 266 del 1992: la norma che correla lo Statuto e le norme di attuazione all'Accordo di Parigi del 1946 (Degasperi-Gruber)

Fondamentale, per le finalità ricordate, sono la formazione e l'approvazione del decreto legislativo concernente il rapporto tra leggi statali, regionali e provinciali, il potere di indirizzo e coordinamento dello Stato nonché il rapporto dell'attività amministrativa dello Stato e delle Province-Regione. Fra le tre norme in elaborazione quella più problematica appare, infatti, essere proprio quella relativa al rapporto tra le fonti normative e al potere di indirizzo e coordinamento dello Stato. Due sembrano essere, tra i tanti, i problemi preminenti: il primo è legato alla richiesta dei rappresentanti della Provincia autonoma di Bolzano di fare menzione espressa del collegamento con il Trattato di Parigi del 1946 e, in qualche modo, con l'aggancio internazionale delle norme, quindi, del "Pacchetto"; l'altro è legato alla difficoltà di accettare un'impostazione più favorevole all'autonomia per quanto riguarda la disciplina del rapporto tra le leggi provinciali e regionali vigenti e le leggi ordinarie dello Stato, sopravvenienti e recanti limiti alla potestà legislativa della Regione o delle Province autonome, ai sensi degli artt. 4, 5, 8 e 9 dello Statuto. La nuova impostazione data dallo schema di norma, infatti, tende, da un lato, a ribadire l'obbligo per il legislatore locale di adeguare - ove occorra - la legislazione regionale o provinciale vigente, dall'altra, invece, la sopravvivenza delle leggi regionali o provinciali divenute incompatibili, e, quindi, inadeguate, fino al pronunciamento della Corte costituzionale, a seguito di eventuale impugnativa del Governo. Ciò avverrebbe nel caso in cui, entro i 90 giorni successivi al termine previsto per l'adeguamento, la medesima Corte fosse investita dal Governo dell'accertamento della incostituzionalità sopravvenuta delle leggi regionali o provinciali ritenute non adeguate alle intervenute nuove norme statali recanti vincoli riconosciuti dallo Statuto.

Per la potestà statale di indirizzo e coordinamento vengono individuate soluzioni soddisfacenti, che, da un lato, limitano l'invasività di tali atti riconducendone la vincolatività al solo perseguimento delle finalità o degli obiettivi, dall'altro, impongono la verifica preventiva degli schemi di atti di indirizzo o coordinamento da parte delle Province o della Regione, secondo le rispettive competenze, al fine di accertarne la compatibilità con lo Statuto e le relative norme di attuazione. L'eventuale avviso contrario delle Province o della Regione sospende per 30 giorni l'efficacia dell'atto sul loro territorio; sospensione che viene prorogata fino alla pronuncia della Corte costituzionale nel caso all'avviso segua anche l'impugnativa per conflitto di attribuzione.

Un ultimo aspetto riguarda la lamentata invasività dell'attività delle amministrazioni statali nelle materie di competenza e sul territorio delle Province o della Regione. A ciò si intende ovviare ponendo un divieto al legislatore statale di attribuire agli organi statali, nelle materie di competenza della Regione e delle Province autonome, funzioni amministrative diverse da quelle loro spettanti in base alla Statuto ed alle norme di attuazione. Tutto ciò fermo restando il principio di leale collaborazione tra le amministrazioni statali e locali, nel caso di accertamento, nell'esercizio di funzioni proprie, di violazioni a leggi o provvedimenti provinciali o regionali, che verrebbero segnalate agli organi provinciali o regionali di competenza; nonché, analogamente e viceversa, per l'accertamento di violazione di leggi di competenza statale da parte regionale o provinciale. Questa soluzione, fondata sul principio di separazione delle funzioni e sul principio di leale collaborazione tra istituzioni, riguarda anche il riparto di fondi statali per i quali, ove ne ricorrano i presupposti, si devono applicare le disposizioni dell'art. 5 della legge n. 386 del 1989 (ora abrogato) in materia di riparto di fondi statali destinati alle Regioni, del quale si è detto sopra.

Sulla base di questi contenuti, elaborati da un Comitato ristretto, incaricato dalla Commissione dei Dodici nel gennaio 1991, si pervenne all'approvazione di uno schema di norme di attuazione della Commissione, il 13 marzo 1991 e, successivamente, il 12 dicembre dello stesso anno, dopo alcune modifiche apportate a seguito di un'ulteriore trattativa volta ad ottenere alcune precisazioni relativamente al riferimento esplicito all'Accordo di Parigi nel testo della norma⁶⁶ e all'altrettanto esplicito collegamento dell'Accordo medesimo con lo Statuto di autonomia speciale.

Si giunse così all'approvazione ed emanazione del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 recante le norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento.

⁶⁶ Art. 1, comma 2, d.lgs. n. 266/1992: «Le disposizioni del presente decreto relative al rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali ed alla potestà statale di indirizzo e coordinamento sono poste ad ulteriore garanzia della speciale autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano, fondata sullo statuto speciale e ricollegantesi all'accordo concluso a Parigi il 5 settembre 1946, che prevede l'esercizio di un potere legislativo ed amministrativo autonomo anche a tutela delle minoranze linguistiche».

4.2. Le altre norme per il completamento del “Pacchetto”

Contemporaneamente vengono approvate anche le altre due norme di attuazione, e cioè:

a) Decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267, concernente le norme di attuazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige recanti modificazioni a diverse norme di attuazione.

Tale norma riguarda modifiche a norme di attuazione vigenti e riguardanti le materie sopra illustrate all'inizio di questo capitolo, ma con alcune esclusioni. Le esclusioni sono relative alle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico e all'energia, ai beni statali da trasferire ulteriormente in attuazione dell'art. 68 dello Statuto, anche con riferimento ai beni ricompresi nel d.P.R. n. 48 del 1973, quali beni di interesse nazionale, nonché ad alcune altre questioni di specifico interesse della Provincia di Bolzano. Per tali questioni, in sede di rilascio della “quietanza liberatoria”, il Governo assume l'impegno informale e unilaterale di continuare a cercare le soluzioni idonee presso le Commissioni dei Dodici e dei Sei (si tratta dei cosiddetti *blancocheques*).

b) Decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, che reca le norme di attuazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige in materia di autonomia finanziaria di Province e Regione.

Tale decreto contiene le norme di attuazione in materia di finanza regionale e provinciale dopo la radicale modifica del Titolo VI dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, realizzata con la legge n. 386 del 1989 sopra illustrata. Come ricorda Franco Debiasi, nel suo articolo intitolato *Finanza e garanzie*, «il tema della finanza o meglio dell'autonomia finanziaria costituisce un nodo cruciale che condiziona lo stesso esercizio dell'autonomia. Non può esservi autonomia istituzionale forte se non c'è una forte autonomia finanziaria che significa adeguata disponibilità di risorse, ma anche possibilità di scegliere in piena autonomia e al di fuori di ogni condizionamento - le modalità ed i criteri per il loro utilizzo. Di qui l'importanza del passaggio che si è compiuto (...)». E ancora, sempre nell'articolo di Debiasi, si legge che trattasi di una «svolta storica perché ha significato un salto di qualità, oltre che di quantità, del nostro assetto finanziario facendolo uscire da una condizione di precarietà che l'aveva connotato sin quasi dall'origine. Già all'indomani del varo del nuovo Statuto del 1972, infatti, la finanza della Provincia fu per certi aspetti quasi sconvolta o quantomeno profondamente alterata dalla riforma tributaria», ricordandosi, infine, altresì che «nel 1987 le quote fisse (delle entrate provinciali) rappresentavano il 13% del bilancio (al netto della sanità) mentre la ‘quota variabile’ raggiungeva oltre il 61%. Nel 1990 i rapporti si sono più che rovesciati: le quote fisse di compartecipazione ai gettiti tributari costituiscono l'81% del bilancio, mentre la quota variabile raggiunge appena il 10%. È la dimostrazione di come la nostra finanza abbia guadagnato in certezza e programmabilità delle risorse»⁶⁷.

⁶⁷ F. DE BIASI, *Finanza e garanzie*, in *Quaderni del Trentino*, 116, 1992.

4.3. Il rilascio della “quietanza liberatoria”

Anche l'ultima fase di realizzazione del percorso di attuazione del “Pacchetto”, come sopra accennato, presenta molte difficoltà, sia sul merito delle ultime misure in corso di esame presso le Commissioni paritetiche dei Sei e dei Dodici. Come evidenzia Walter Obwexer in suo recente scritto⁶⁸, «le norme di attuazione concordate su tali punti aperti non sempre trovarono una soluzione del tutto soddisfacente, soprattutto per quanto riguarda la funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato. La risoluzione dell'Assemblea provinciale del maggio 1992, pur esprimendo che la limitazione della funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato costituì un successo, ha ribadito, come nel 1991, che la *Südtiroler Volkspartei* «continuerà a cogliere ogni occasione per limitare la funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato fino alla sua completa erosione»⁶⁹. Nonostante tutto, rimane la ferma volontà dei Governi, austriaco e italiano, come anche della stessa *SVP* espressa nell'Assemblea del 30 maggio 1992, di giungere alla conclusione positiva della vertenza. In tal senso, come evidenzia ancora Obwexer⁷⁰, risultano rilevanti le dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio dei ministri, Andreotti, in più occasioni, fra cui quella del 30 gennaio 1992⁷¹, che fu fondamentale per ottenere un elevato livello

⁶⁸ W. OBWEXER, *Autonomia e integrazione europea alla luce degli sviluppi futuri*, cit.

⁶⁹ M. STOCKER, *Wom Paket zu seiner Umsetzung - Einige Meilensteine*, in W. OBWEXER, E. HAPPA-CHER (a cura di), *Südtirols Autonomie gestern, eute un morgen: 50 Jahre Zweites Autonomiestatut: Rück-, Ein- und Ausblicke*, 2023, disponibile al sito <http://www.nomos-elibrary.de/agb>, che riporta la Risoluzione della VII Assemblea straordinaria della *SVP* del 30 maggio 1992, p. 31.

⁷⁰ W. OBWEXER, *L'ancoraggio internazionale dell'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol*, cit., pp. 239 e ss.

⁷¹ Come risulta dalle dichiarazioni del Presidente del Consiglio Andreotti nell'intervento al Senato il 30 gennaio 1992: «tenendo fede agli impegni programmatici, il Governo ha proseguito nell'adozione dei provvedimenti di attuazione dello statuto del Trentino-Alto Adige. Dopo le norme approvate in precedenza, il Consiglio dei ministri di questa mattina ha deliberato sulle misure residue, così completando gli adempimenti di sua competenza per la realizzazione normativa delle “misure in favore delle popolazioni altoatesine” approvate dal Parlamento nel dicembre del 1969. Dei provvedimenti approvati da quella data ad oggi dai Parlamenti e dai Governi che si sono succeduti, mi onoro dar conto con una sintesi che rimetto agli atti delle Camere. Sono provvedimenti che, seguendo le procedure statutarie, hanno visto impegnate e partecipanti nelle varie sedi le rappresentanze delle popolazioni interessate ed in particolare quelle delle minoranze linguistiche tedesca e ladina; i lunghi tempi della loro realizzazione sono in buona parte indicativi della cura avuta anche con l'apprezzato quanto difficile impegno delle Commissioni paritetiche nel ricercare un costante e collaborativo rapporto. Esso ha assicurato un consenso che di per sé costituisce e deve rimanere garanzia di stabilità dell'attuale ordinamento istituzionale delle province autonome di Trento e Bolzano nonché della regione Trentino-Alto Adige. Per la serenità e lo sviluppo di quelle popolazioni, la stabilità realizzata deve rimanere in coerenza con i sistemi democratici che reggono le istituzioni; consapevolmente aperti alla prospettiva europea, dobbiamo concorrervi tutti nell'interesse particolare e generale. Così la corresponsabilità e il consenso politico conseguiti sinora tra i poteri centrali e le popolazioni interessate dovranno continuare anche per l'eventuale necessità di modifiche normative. Ciò perché l'esperienza di questi decenni è stata in termini di arricchimento reciproco, sicché il suo valore, anche nell'interesse nazionale, è irrinunciabile». E ancora: «Sono in corso i contatti politici e diplomatici necessari per avviare le procedure previste sul piano internazionale per addivenire alla chiusura della controversia».

di approvazione per il rilascio della “quietanza liberatoria”. Andreotti aveva, infatti, testualmente dichiarato: «Per la serenità e lo sviluppo di quelle popolazioni [...] la corresponsabilità e il consenso politico conseguiti sinora tra i poteri centrali e le popolazioni interessate dovranno continuare anche per l’eventuale necessità di modifiche normative»⁷². E ancora: «Questa garanzia di continuo coinvolgimento era stata richiesta con urgenza anche dalla SVP in seguito alle risoluzioni parlamentari del 1987. Inoltre, nella risoluzione dell’Assemblea provinciale della SVP del 1992, poi approvata, era stato anche sottolineato che Andreotti aveva infine inviato a Vienna (tale dichiarazione) con la nota sostanziale del 22 aprile 1992, che conteneva un riferimento all’Accordo di Parigi, al Pacchetto e ai relativi provvedimenti attuativi (Statuto di autonomia, norme di attuazione, leggi ordinarie, decreti amministrativi). Vienna poté, quindi, fare riferimento a tali elementi e in tal modo fu creato un atto intergovernativo, mediante notifica reciproca. In questo modo, una questione aperta dal 1969, relativa all’ancoraggio internazionale delle misure del Pacchetto, si è conclusa nel senso auspicato da parte dell’Alto Adige/Südtirol e dell’Austria».

A seguito della emanazione delle tre norme di attuazione sopra descritte, e di una quarta (d.lgs. 16 marzo 1992, n. 265 in materia di insegnamento della lingua tedesca nel Conservatorio di musica di Bolzano), il 22 aprile 1992, come riporta Oskar Peterlini in *Autonomia e tutela delle minoranze in Trentino-Alto Adige/Südtirol: cenni di storia e cultura, diritto e politica*⁷³, «l’Italia poté finalmente notificare all’Austria l’attuazione delle misure del Pacchetto. Il Segretario generale del Ministero degli esteri italiano, Bruno Bottai, consegnò all’ambasciatore austriaco a Roma, Emil Staffelmayr, la seguente nota contenente l’elenco dei provvedimenti del Pacchetto a favore delle popolazioni altoatesine attuati dal Governo italiano nonché una copia dello Statuto di autonomia (...)». E ancora: «lo stesso giorno, il 22 aprile 1992, il Ministero degli affari esteri austriaco rispose all’Ambasciatore italiano a Vienna con la nota a verbale, riservandosi contemporaneamente di esaminare l’elenco dei provvedimenti di attuazione del Pacchetto alla luce delle risoluzioni dell’Assemblea Generale dell’ONU del 1960 e del 1961», e, quindi, «il Governo federale austriaco l’11 giugno 1992 rilasciò all’Ambasciata italiana a Vienna la “quietanza liberatoria” ai sensi del punto 13 del calendario operativo. Avevano dato il proprio assenso al rilascio della “quietanza liberatoria” la *Südtiroler Volkspartei* con il Congresso straordinario del 30 maggio 1992, il Governo tirolese (il 1° giugno) la Dieta tirolese (il 4 giugno) e il Parlamento austriaco (il 5 giugno 1992)».

Nell’occasione, è depositato anche il documento della Presidenza del Consiglio dei ministri sull’attuazione dello Statuto, con l’elenco di tutte le misure attuate, compresi i decreti legislativi recanti le norme di attuazione emanate in attuazione del “Pacchetto” e del Calendario operativo, concordati tra i ministri degli affari Esteri di Italia e Austria, Moro e Waldheim, nel 1969.

⁷² M. STOCKER, *Wom Paket zu seiner Umsetzung - Einige Meilensteine*, cit., p. 16.

⁷³ O. PETERLINI, *Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino-Alto Adige: cenni di storia e cultura, diritto e politica*, Consiglio Regione Trentino-Alto Adige, 2000, pp. 195-209.

Il testo della cosiddetta “quietanza liberatoria” (dichiarazione di chiusura della vertenza) era già stato concordato a Copenaghen da Moro e da Waldheim il 30 novembre 1969 (...), eccezion fatta per una piccola modifica successiva: l’Austria inserì il testo concordato in una più ampia dichiarazione per sottolineare il carattere internazionale della questione. Fondamentalmente, «il Governo federale austriaco dichiara di considerare chiusa la controversia esistente tra l’Austria e l’Italia, che ha formato oggetto delle anzidette risoluzioni e riguardante lo *status* dell’elemento di lingua tedesca della Provincia di Bolzano (Bozen) - esecuzione dell’Accordo di Parigi del 5 settembre 1946. Viene pertanto considerata conclusa la controversia relativa all’attuazione dell’Accordo di Parigi, l’oggetto dell’Accordo stesso continua a rimanere impregiudicato»⁷⁴.

Pare opportuno ed utile, a tal proposito, evidenziare un confronto con la formulazione dell’art. 1, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 che recita che «le disposizioni del presente decreto, relative al rapporto tra atti legislativi (...) ed alla potestà statale di indirizzo e coordinamento, sono poste ad ulteriore garanzia della speciale autonomia (...), fondata sullo Statuto speciale e ricollegantesi all’Accordo concluso a Parigi il 5 settembre 1946, che prevede la concessione di un potere legislativo ed esecutivo autonomo anche a tutela delle minoranze linguistiche».

Infatti, il documento riportante tutte le misure assunte dall’Italia, in attuazione del Pacchetto e del Calendario operativo, assieme alle dichiarazioni rese dal Presidente Andreotti in sede parlamentare, è, poi, allegato alla nota inviata il 22 aprile 1992 dall’Italia, alla quale segue, l’11 giugno 1992, la dichiarazione di chiusura della controversia tra l’Austria e l’Italia, collegata direttamente ed esplicitamente all’Accordo Degasperi-Gruber, e, quindi, qualificando il “Pacchetto”, il Calendario e le 137 misure come attuazione dell’Accordo di Parigi del 1946. Walter Obwexer⁷⁵ evidenzia come, nella nota di risposta dell’Austria, «con riferimento alla dichiarazione del Presidente del Consiglio Andreotti, fu sottolineato che le disposizioni relative all’autonomia esistenti non possono essere modificate unilateralmente e che qualsiasi modifica normativa richiede un consenso politico tra il governo centrale e i gruppi etnici interessati». L’Italia non sollevò alcuna obiezione e, quindi, «in attuazione del punto 15 del Calendario operativo sia il Governo austriaco che quello italiano notificarono al Segretario Generale delle Nazioni Unite la cessazione della controversia con due note pressoché identiche datate 19 giugno 1992. Entrambi i governi fecero riferimento all’attuazione delle misure a favore della popolazione dell’Alto Adige/*Südtirol* annunciate dal Governo italiano il 3 settembre 1969 e alla successiva dichiarazione di chiusura della controversia rilasciata dal Governo federale austriaco l’11 giugno 1992. La quietanza liberatoria divenne quindi multilaterale».

Si riportano, infine, alcuni passi dell’intervista rilasciata, all’epoca, da Silvius Magnago, già presidente della Provincia autonoma di Bolzano, presidente della *SVP* e componente delle Commissioni paritetiche dei Sei e dei Dodici, nonché, prima, della Com-

⁷⁴ W. OBWEXER, *L’ancoraggio internazionale dell’autonomia dell’Alto Adige/Südtirol*, cit., pp. 239 e ss.

⁷⁵ *Ibidem*.

missione dei Diciannove. In particolare, «c'era una situazione positiva in quell'organismo (la Commissione dei Dodici) per cui non posso che guardare con interesse all'instaurarsi di questi rapporti decisamente migliori. Anche i rappresentanti del Trentino hanno compreso che si doveva marciare uniti contro le tentazioni del centralismo romano, sulla strada del recupero di ogni spazio adatto per accrescere gli spazi della nostra autonomia». E ancora: «restano ancora questioni importanti da definire, anche se non posso che apprezzare la decisione con cui si è mosso il Presidente del Consiglio Giulio Andreotti, uomo fermo, che ha tenuto fede alla sua promessa di voler concludere»⁷⁶. E ancora: «noi non potevamo condividere, e i fatti ci hanno dato ragione, l'importanza che si voleva dare all'entità istituzionale della Regione» (riferendosi al *los von Trient* di Castelfirmiano, del quale lui fu l'assoluto protagonista).

Si legge poi, sempre riferito all'intervista di Silvius Magnago, che «in realtà noi ci sentivamo senza libertà e abbiamo quindi lavorato per migliorare la situazione. Non volevamo un'azione antistorica, sapendo quanto profondi fossero i legami che per centinaia di anni hanno unito Trentino e Sudtirolo, ma sapendo anche che solo un ampliamento delle competenze e quindi la realizzazione di una Autonomia più vasta era il rimedio, per noi e per Trento, a mali che venivano da lontano»⁷⁷. Queste parole rappresentano, meglio di ogni altro commento, la sintesi della situazione, pochi giorni dopo la conclusione dei lavori sulle tre norme di attuazione da parte della Commissione dei Dodici e a poche settimane dall'avvio formale della procedura per la chiusura della vertenza con l'Austria, che, come abbiamo visto sopra, si materializzerà con l'invio della nota del 22 aprile 1992 del Ministro degli Esteri all'Ambasciatore d'Austria in Italia per il Governo austriaco.

⁷⁶ L'intervista è riportata nella *Rivista Quaderni del Trentino*, n. 116 del febbraio 1992, edita dalla Provincia autonoma di Trento.

⁷⁷ *Ibidem*.

CAPITOLO TERZO

LE NORME DI ATTUAZIONE STATUTARIA DOPO LA CHIUSURA DELLA VERTENZA CON L'AUSTRIA, DAL 1992 AL 2001

1. Premessa⁷⁸

Come si è potuto constatare nei capitoli precedenti, la fase dell'emanazione delle quattro norme di attuazione, il 16 marzo 1992, con i decreti legislativi n. 265, n. 266, n. 267 e n. 268, e la conseguente successiva chiusura della vertenza tra Italia e Austria, è stata assolutamente importante sia sotto il profilo politico-istituzionale, che storico. Tuttavia, essa non segna certamente la chiusura dell'attuazione statutaria. Anzi, come in parte si è già potuto constatare, la previsione dei due anni di tempo per le norme di attuazione recate dalla norma transitoria della legge costituzionale n. 1 del 1971 non solo fu considerata meramente a carattere sollecitatorio e programmatico⁷⁹, quindi, sostanzialmente con il fine di assicurare al più presto l'effettività del trasferimento delle funzioni, delle risorse organizzative e finanziarie dallo Stato e dalla Regione alle due Province⁸⁰, ma, al contrario, l'attuazione statutaria, anche grazie all'orientamento espresso sia dalla Corte costituzionale che dalla dottrina, si rivelò sempre più un processo a carattere permanente.

⁷⁸ Si segnala che alcune parti di questo capitolo sono riprese, seppure ampiamente integrate e rimaneggiate, da miei lavori precedenti. In particolare, si rinvia a G. POSTAL, *L'attuazione del pacchetto e il nuovo Statuto*, cit.; ID., *Le norme di attuazione statutaria*, cit.; ID., *Lo Statuto e le sue caratteristiche*, in M. MARCATONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Trent'anni di autonomia. Riflessioni sull'assetto della Provincia autonomia di Trento dal 1972 al 2002*, cit.; G. POSTAL, F. GUELLA, *L'autonomia in divenire. L'evoluzione dell'ordinamento provinciale dalle riforme del 2001 al federalismo fiscale*, in M. MARCATONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Il Trentino del secondo Statuto (1971-2011)*, cit.

⁷⁹ Corte cost., sent. 6 maggio 1985, n. 160, con la quale si afferma che il particolare procedimento delle norme di attuazione previste dall'art. 107 dello Statuto «sia stato ritenuto attributivo al Governo di una propria competenza riservata e separata e non esercizio di una facoltà di delega del Parlamento al Governo, disciplinata dall'art. 76 della Costituzione». E anche Corte cost. sent. 6 febbraio 2019, n. 65, secondo cui «per il suo “sicuro ruolo interpretativo e integrativo” (sentenze n. 93 del 2017 e n. 142 del 2015), infatti, la normativa di attuazione statutaria costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente - all'esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche Stato-Regione - un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali. Ciò che fra l'altro non esclude che, attraverso lo strumento delle norme di attuazione degli statuti speciali, la stessa Regione Siciliana e la Regione autonoma Sardegna possano, al pari della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e delle Province autonome, essere dotate di maggiori funzioni».

⁸⁰ Che, d'ora in avanti, sono definite, a buon titolo, con l'appellativo “autonome”.

2. Le questioni rimaste aperte dopo la chiusura della vertenza

Invero, già all'indomani del rilascio della "quietanza liberatoria", si rifacevano i conti in seno alla Commissione dei Dodici e a quella dei Sei per verificare quali fossero le questioni ancora aperte, alcune delle quali abbiamo già menzionato parlando dei cosiddetti *blancocheques*. Da appunti di archivio del Dipartimento Affari Istituzionali risulta che, nel mese di ottobre 1992, fossero rimasti ancora aperti i seguenti argomenti:

a) la successione delle Province nei beni demaniali previsti dall'art. 68 dello Statuto e ancora non trasferiti, nonostante la procedura espressamente prevista dal d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, che, oltre a contenere elenchi di beni statali e le norme di carattere procedurale, prevede anche una disposizione permanente applicabile in tempi successivi in ragione dell'individuazione di ulteriori beni, che, ad esempio, avessero perso la loro destinazione a servizi di carattere nazionale. Per Bolzano rimaneva, poi, il problema specifico dato da una serie di beni immobili trasferiti alla Provincia autonoma, per i quali si era instaurato un contenzioso con lo Stato, che aveva portato alla restituzione allo Stato stesso dei beni; beni, questi, che, nel frattempo, erano stati in gran parte ristrutturati e adibiti ad altre funzioni di competenza provinciale (ad esempio alloggi popolari);

b) l'energia elettrica (produzione e distribuzione) in generale, con riferimento agli artt. 12 e 13 dello Statuto, ma anche alle concessioni idroelettriche e agli auto-produttori, che, dopo l'emanazione della legge n. 529 del 1982, avrebbe consentito proroghe di termini in relazione a programmi di miglioramento degli impianti sotto il profilo della producibilità. Questa legge interferiva negativamente, impedendola, con la possibilità per le imprese degli enti locali di chiedere allo Stato l'attivazione della procedura di intesa tra Ministro dei Lavori e Provincia per le domande di concessione presentate dalle imprese stesse in concorrenza con ENEL; e questo sia nel caso di nuove concessioni che in quello di scadenza, decadenza o rinuncia di concessioni in atto;

c) la migliore precisazione delle funzioni riconosciute alle Province autonome dalla legge n. 118 del 1972, in relazione ad una specifica misura del "Pacchetto" in materia di rilevazioni statistiche, censimenti e così via, nel restante territorio nazionale realizzate dall'ISTAT, nonché le questioni interpretative delle norme di attuazione successivamente emanate (d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017 e d.P.R. 24 marzo 1981, n. 228);

d) il rispetto, da parte delle Federazioni sportive nazionali, della deliberazione assunta dal Consiglio nazionale del CONI il 18 aprile 1989 per la costituzione di organi provinciali per ciascuna federazione, con i compiti anche degli organi regionali del restante territorio nazionale, data la competenza nella materia attribuite alle due Province autonome;

e) una serie di ulteriori problematiche riguardanti specificatamente la Provincia autonoma di Bolzano e, quindi, la Commissione dei Sei.

I lavori delle due Commissioni, pertanto, proseguono e, già nell'aprile 1993, vengono emanate nuove norme in materia di tabelle organiche degli uffici statali in Provincia di Bolzano (d.lgs. 21 aprile 1993, n. 133 e d.lgs. 6 luglio 1993, n. 291) nonché in materia

di funzioni e attività statistiche conferite alla competenza degli uffici di Statistica delle Province autonome di Trento e di Bolzano (d.lgs. 6 luglio 1993, n. 290), sia a carattere locale che rientranti nel quadro della programmazione statistica nazionale.

2.1. La crisi della finanza pubblica del 1992 e il suo forte impatto sull'autonomia, e il processo di cambiamento istituzionale degli anni Novanta

A parte queste specifiche “code del Pacchetto”, nel 1992 e nel 1993, molti sono stati gli avvenimenti e le criticità manifestatisi per la finanza pubblica, oltre che in campo economico e sociale. Altrettanto si può affermare per le innovazioni legislative che si stavano verificando a livello nazionale e locale, le quali avrebbero potuto influire anche sulla situazione del territorio regionale, interessando le istituzioni dell'autonomia, oltre che il rispettivo contesto economico e sociale locale. Giova senz'altro alla chiarezza del concetto ricordare alcuni esempi significativi:

a) a livello istituzionale.

Con la attivazione delle Commissioni bicamerali - quella del 1992 e quella del 1997⁸¹ - per le riforme istituzionali, si andavano a delineare sia le riforme del sistema elettorale complessivo, che in questa sede vengono solo menzionate per l'economia dell'argomento specifico trattato, che quelle che avrebbero dato luogo, negli anni successivi, alle riforme dell'organizzazione dello Stato e delle Regioni a Statuto ordinario. In particolare, va evidenziata la legge costituzionale 22 ottobre 1999, n. 1 sulla forma di governo e sul sistema di elezioni degli organi regionali, nonché la modifica del Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione relativa alle autonomie ordinarie, intervenuta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Al contempo, va menzionata anche la modifica degli Statuti speciali, per conferire anche a tali autonomie la nuova forma di potestà legislativa “a carattere statutario” sulla forma di governo, sul sistema di elezione degli organi regionali, sull'iniziativa popolare delle leggi e sui *referendum*. Tutti questi progetti, in parte poi divenuti leggi costituzionali, hanno in comune un dato essenziale: quello di prevedere una netta separazione dei poteri dello Stato e delle Regioni, invertendo il principio del decentramento, a favore dell'affermazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza, anche per il riparto della potestà legislativa di Stato e Regioni, con l'esclusione per queste ultime delle sole materie di competenza espressamente riservate allo Stato dalla Costituzione stessa. Principio sul quale è impostata anche la legge n. 59 del 1997, con la quale si introduceva lo schema del cosiddetto federalismo amministrativo, anticipando parzialmente i principi ispiratori del progetto di revisione costituzionale definito dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali e, in seguito, dalla modifica costituzionale avvertasi (più limitatamente) con la legge cost. n. 3/2001.

b) a livello finanziario.

⁸¹ La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali è istituita con legge costituzionale n. 1 del 1997.

Nel frattempo, peraltro, la situazione contingente di grave crisi dello Stato (e di tutti i poteri regionali e locali), soprattutto a livello finanziario, induce il Parlamento e il Governo ad operare, sia a livello legislativo che amministrativo, nel senso di un accentuato centralismo, connotato da un forte ed invasivo coordinamento in materia di finanza pubblica, forse per l'esigenza di assicurare un maggiore controllo sui poteri non statali a tutti i livelli, nel momento in cui la finanza - e la conseguente responsabilità - sia regionale che locale è sostanzialmente derivata dallo Stato stesso ed è quest'ultimo a operare sui mercati per gestire il debito pubblico, del quale detiene il monopolio, salvo che per gli investimenti, oltre che a risponderne in ambito di Unione europea, misurandosi con i parametri imposti dal Trattato di Maastricht (1992). Accade così che gli organi statali si appellino sempre più frequentemente all'«interesse nazionale» e alla necessità di salvaguardare contemporaneamente «il pari trattamento dei cittadini». In altre parole, si ricorre all'emergenza istituzionale, finanziaria e sociale per giustificare provvedimenti restrittivi delle autonomie, sia speciali che ordinarie; in ciò spesso accondiscesi dalle sentenze della Corte costituzionale che, su molti versanti e materie, hanno sancito la costituzionalità dei provvedimenti statali aventi queste finalità e contenuti, seppure con i dovuti bilanciamenti, e sempre nel rispetto del principio di leale collaborazione e sulla base delle necessarie intese. Tutto ciò, probabilmente, anche a causa dell'acutezza della crisi finanziaria del sistema pubblico, che metteva a repentaglio anche l'ingresso dell'Italia nella costituenda unione monetaria. Infatti, l'Italia è costretta alla svalutazione della lira e all'uscita (temporanea) dal Sistema Monetario Europeo, dal quale deriverà l'Area Euro e la moneta unica (dal 1999), con la partecipazione anche dell'Italia stessa.

La manovra avviata dal Governo a settembre 1992 per il riequilibrio del bilancio ed il risanamento della finanza statale e pubblica, in generale, si è caratterizzata, oltre che per le molte innovazioni di rilievo nella struttura della Pubblica Amministrazione (basti pensare alla legge delega in materia di sanità, previdenza, pubblico impiego e finanza locale), anche per una serie di misure solo apparentemente di tipo contingente e di natura finanziaria, operanti sulle entrate dello Stato, ma, in realtà, con una valenza indotta ben più significativa sulle autonomie speciali. Nell'ambito della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante la delega al Governo in materia di riordino normativo della disciplina di sanità, previdenza, pubblico impiego e finanza degli enti territoriali, vengono ad essere, inoltre, istituiti nuovi tributi locali, che, in realtà, riguardano - direttamente o indirettamente - la finanza statale e che sono formulati in modo da inibire la facoltà della Regione e delle Province autonome di stabilire sovrimposizioni, privando di fatto tali enti di fonti finanziarie almeno potenziali. È inoltre prevista la possibilità che, per quelli a destinazione vincolata di almeno parte dei tributi riscossi (servizi per la tutela ambientale, ad esempio), si verifichi l'obbligo per i Comuni del versamento allo Stato, e non alle Province autonome competenti in materia di finanza locale.

A proposito di manovre fortemente restrittive dell'autonomia finanziaria regionale e locale, ma, in particolare, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, basti citare le disposizioni contenute nel decreto-legge n. 333/92 e nel decreto-legge n. 384/92, che

operando l'uno, in via straordinaria, e l'altro, in via ordinaria e permanente, sulle entrate fiscali dello Stato, «riservano all'erario» le entrate medesime derivanti dall'incremento dell'imposizione fiscale, destinandole in via esclusiva al servizio del debito pubblico, oltre a congelare il pagamento delle quote variabili spettanti alle Province autonome, con effetti sui bilanci, in particolare delle due Province autonome di circa mille miliardi di lire ciascuna all'anno.

A questo punto, è opportuno un chiarimento: non si trattava di mettere in discussione la necessità, anzi il dovere delle autonomie speciali (come di quelle ordinarie), di partecipare all'indifferibile processo di risanamento della finanza pubblica e statale, quanto di evitare che ciò avvenisse in forme che per loro natura andavano ad incidere sulla struttura delle fonti di alimentazione delle risorse delle autonomie speciali; il tutto a pochi mesi di distanza dalla loro definizione ed approvazione - almeno per quanto riguardava il Trentino e l'Alto Adige/*Südtirol* - attraverso la specifica norma di attuazione del Titolo VI dello Statuto (d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268).

Il sistema di finanziamento appena definito si basa sulla partecipazione delle Province e della Regione a quote fisse delle entrate dello Stato imputabili al territorio regionale-provinciale. La via scelta dal Governo con i decreti richiamati - che, come ben si sa, è poi stata ulteriormente seguita per nuovi ulteriori provvedimenti di risanamento e riequilibrio che sono perdurati per tutti gli anni Novanta - porta a vanificare la certezza stessa delle fonti finanziarie: in altri termini, le quote di partecipazione rimanevano fisse, ma diventava incerta (e comunque inferiore a prima) l'entità delle entrate statali sulle quali si sarebbero applicate tali quote!

Tenuto conto che tale innovazione avrebbe avuto carattere permanente, il criterio adottato sarebbe rimasto nel tempo, oltre la situazione contingente dell'emergenza della finanza pubblica e, quindi, anche in presenza del futuro riassetto costituzionale dei poteri dello Stato e delle Regioni, di cui si è accennato sopra; con ciò ponendo la necessità, in presenza delle nuove competenze, di riaprire una "trattativa" con il Governo sulle norme di attuazione in materia finanziaria, prima ancora di avere modificato la parte finanziaria dello Statuto, in coerenza all'evoluzione dell'ordinamento della Repubblica.

A fronte di tali problematiche, le possibili soluzioni da individuare erano sostanzialmente due:

a) la prima portava a delineare un diverso meccanismo di partecipazione delle autonomie speciali al risanamento dello Stato attraverso la quota variabile, da stabilire di anno in anno in relazione all'andamento e al fabbisogno della finanza statale e alla congiuntura economica;

b) la seconda portava ai seguenti assunti: il Governo e le Regioni a Statuto speciale (o quanto meno le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*) definiscono un'intesa formale di natura politico-istituzionale, nella quale prevedere:

- il trasferimento (o la delega) alle due Province autonome di una serie di ulteriori competenze statali, quali, in primo luogo, quelle del personale insegnante della scuola,

rimasto allo Stato anche con la norma di attuazione del 1988, nonché quelle dell'ANAS sulla rete stradale statale, degli uffici periferici dello Stato, esclusi quelli adibiti alla difesa, all'ordine pubblico, alla giustizia nonché alla moneta e tutela del risparmio, e così via, facendo anche riferimento al progetto di riforma regionale allora in corso di trattazione alla Commissione Bicamerale allora la Bicamerale De Mita-Iotti;

- l'assunzione di una quota delle spese per investimenti di competenza statale, anche quelli realizzati da amministrazioni o concessionari dello Stato diversi da quelli di cui sopra (ad esempio l'Università e la SIP) a fronte di un preciso e formale riconoscimento alle Province di un potere di partecipazione e codecisione alla definizione dei programmi di sviluppo e di attività delle amministrazioni stesse nonché di verifica della loro attuazione.

Il tutto entro limiti di compatibilità finanziaria, predefiniti nell'Accordo, dei bilanci provinciali, le cui entrate rimangono integralmente quelle disposte dalla norma di attuazione del marzo 1992. L'intesa avrebbe, quindi, dovuto prevedere gli strumenti normativi, e cioè, in particolare, l'adozione di nuove norme di attuazione statutaria per la realizzazione di quanto sopra, con l'indicazione di precise scadenze per la loro adozione.

2.2. Le trattative con il Governo: l'imperativo categorico di non vanificare l'autonomia finanziaria del Trentino-Alto Adige/Südtirol

Già alla fine del 1992, vengono, pertanto, avviate le trattative con il Governo, per definire un quadro stabile delle relazioni istituzionali e finanziarie tra lo Stato e le Province autonome e la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, nel rispetto del nuovo titolo VI dello Statuto e della relativa norma di attuazione appena approvata (d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268), assicurando, per converso, la piena partecipazione delle Istituzioni dell'Autonomia all'azione di riequilibrio della finanza pubblica complessiva.

Il 18 giugno 1993 il Presidente della Giunta provinciale di Trento inviava una nota all'ora Ministro per gli Affari Regionali, il prof. Livio Paladin, nella quale si delineava per la prima volta la linea di azione che la Provincia autonoma proponeva al Governo in alternativa alla indiscriminata politica dei tagli delle entrate.

Le linee del Governo consistevano:

a) nel congelamento o differimento del pagamento delle quote variabili previste dall'art. 78 dello Statuto;

b) nella riserva allo Stato degli effetti di tutte le manovre finanziarie, con la conseguenza di vanificare progressivamente la quota di compartecipazione ai gettiti dei tributi erariali spettante alle due Province;

c) nel taglio progressivo della quota del Fondo Sanitario Nazionale spettante alle Province autonome;

d) nell'esclusione progressiva delle Province autonome dal riparto di fondi statali destinati alla generalità delle Regioni, attraverso una capziosa interpretazione dell'art. 4

del d.lgs. n. 266 del 1992, che fa divieto agli organi dello Stato di svolgere attività amministrativa diversa da quella prevista dallo Statuto e dalle norme di attuazione (tale tesi è stata seccamente smentita dalla Corte costituzionale nella sentenza del 14 aprile 1994, n. 165).

La Provincia e la Provincia di Bolzano proponevano, fermo restando l'obiettivo di perseguire la responsabile collaborazione al risanamento del bilancio dello Stato, ma anche quello del mantenimento dell'equilibrio del bilancio provinciale:

a) l'assunzione di nuove funzioni nelle materie già di competenza delle Province mediante il trasferimento di funzioni rimaste ancora allo Stato;

b) la delega di funzioni statali in alcune materie escluse dalla competenza provinciale;

c) l'assunzione di spesa in settori non contemplati dallo Statuto, ma ritenuti di preminente interesse per la comunità locale;

d) l'esclusione dal Fondo Sanitario Nazionale, ma a fronte della totale devoluzione alla Provincia dei contributi sanitari obbligatori riscossi nel territorio provinciale.

Per l'individuazione delle materie nelle quali operare i trasferimenti e le deleghe di funzioni si fa già un primo cenno alla materia assistenziale (invalidi civili), al lavoro (uffici decentrati del Ministero), alla viabilità ANAS e alla scuola, seppure con «tutte le cautele e riserve del caso».

Per il metodo si propose un'intesa a carattere generale tra Governo e Provincia, che evidentemente avrebbe dovuto coinvolgere appieno anche la Provincia autonoma di Bolzano e la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

La proposta è stata poi ribadita anche nel settembre 1993 al Presidente del Consiglio dei ministri, Ciampi, oltre che allo stesso Ministro Paladin, in vista della definizione della manovra di bilancio dello Stato per il 1994. Si fa, infatti, espresso riferimento al disegno di legge collegato alla legge finanziaria (d.d.l. n. 1508 del Senato) ed, in particolare, all'art. 24, che, al suo comma 7, prevede i tagli sopra esposti.

Consequentemente veniva proposto un emendamento sostitutivo del predetto comma 7, con il quale si prevedeva, entro il 30 aprile 1994, l'approvazione di apposite norme di attuazione degli Statuti speciali rivolte a completare il trasferimento delle funzioni statali nelle materie previste dallo Statuto e ad adeguare la norma di attuazione in materia di finanza della Regione e delle Province autonome, nonché si stabiliva il concorso delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome al finanziamento della spesa sanitaria. Si proponeva nuovamente di avviare in tal senso una trattativa urgente per definire una soluzione di carattere generale e sistematico, compatibile con lo Statuto di autonomia.

Il 24 dicembre 1993 viene promulgata la legge n. 537, recante «Misure correttive di finanza pubblica», che prevede, all'art. 12, la definizione, entro il 31 dicembre 1994, delle norme di attuazione per il trasferimento delle residue funzioni statali nelle materie attribuite dagli Statuti alla Regione o alle Province autonome nonché la delega di funzioni

amministrative statali in materie escluse, dai rispettivi statuti, dalla competenza regionale o provinciale.

È così accolta la tesi delle due Province e, pertanto, vengono sospesi i previsti tagli.

Per l'individuazione delle materie, nel febbraio 1994, viene investito il Consiglio provinciale di Trento con una relazione del Presidente della Giunta, che formula le seguenti ipotesi:

- 1) trasferimento del settore della viabilità statale, opere pubbliche e opere idrauliche;
- 2) trasferimento del settore dell'istruzione (personale insegnante);
- 3) settore delle attività e dei beni culturali, trasferendo la quasi totalità dei beni esclusi dal d.P.R. n. 48 del 1973 e gli archivi di Stato;
- 4) edilizia universitaria, ampliando la partecipazione della Provincia alla spesa;
- 5) lavoro, trasferendo l'ufficio regionale, l'ufficio provinciale e gli uffici di collocamento;
- 6) sanità ed assistenza, trasferendo gli assegni agli invalidi civili e l'acquisizione dei contributi sanitari, in contropartita all'esclusione del Fondo Sanitario Nazionale;
- 7) altri settori eventuali (agricoltura, trasporti);
- 8) trasferimento del patrimonio disponibile dello Stato;
- 9) integrazione del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 in materia di concessioni di grandi derivazioni, per attuare la successione totale all'Enel nella distribuzione nonché la facoltà di successione all'Enel o agli auto-produttori per tutte le concessioni idroelettriche;
- 10) adeguamento del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234 in materia di aziende di credito a carattere regionale, recuperando effettività alla competenza regionale;
- 11) modifiche al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 in materia di funzioni di controllo della Corte dei conti sugli atti della Regione e delle Province autonome per adeguarlo alla riforma intervenuta per i controlli sugli atti dello Stato;
- 12) modifica del d.P.R. n. 381 del 22 marzo 1974 in materia di utilizzo delle acque pubbliche e di utilizzo delle risorse idriche;
- 13) modifica del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267 in materia di caccia per eliminare le incertezze interpretative sui contenuti e le modalità di approvazione del calendario venatorio;
- 14) eventuale assunzione di spese per assicurare il migliore funzionamento degli uffici giurisdizionali.

Viene ulteriormente ribadito l'obiettivo di un'intesa generale e dell'irrinunciabile equilibrio del bilancio provinciale, eliminando anche ogni controversia sull'interpretazione corretta della norma di attuazione in materia di finanza provinciale e regionale (d.lgs. n. 268 del 1992).

Il 23 febbraio 1994 i Presidenti delle Giunte definivano, dunque, un'intesa complessiva con il Ministro per gli Affari regionali per l'elaborazione e l'approvazione entro l'anno delle norme di attuazione previste dalla legge n. 537 del 1993. Si stabilivano le priorità, delle quali sarebbe stata investita la Commissione paritetica, che, nel frattempo,

veniva confermata dal Governo nella sua composizione precedente «per non ritardare l'attuazione dei nuovi trasferimenti», come afferma anche il Ministro Paladin in una sua nota al Presidente della Provincia.

Nel frattempo, veniva costituita la nuova Giunta provinciale di Trento e il Presidente Andreotti (analogamente, la Provincia di Bolzano con il Presidente Durnwalder) riprendeva le trattative con il Ministro per gli Affari regionali. Cambiava anche il Governo a seguito delle elezioni del maggio 1994 con la formazione del primo Governo Berlusconi.

Il cambiamento di legislatura, sia a livello provinciale e regionale che a livello nazionale, portò ad un rallentamento delle trattative, che necessariamente sarebbero ripartite *ab ovo* e solo dal 27 maggio, con una memoria inviata al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli affari regionali, Urbani, con la quale veniva riassunta l'intera vicenda e si confermavano le proposte tutte le proposte sopra evidenziate, venendo altresì ribadita l'assoluta necessità di procedere congiuntamente con la Provincia autonoma di Bolzano e con la Regione.

Al riguardo, è bene osservare che, già nel corso dell'anno 1994, assieme alla proposta di protocollo d'intesa della quale si è riferito sopra, erano state depositate dalle due Province ulteriori numerose proposte di testi di norma. La sola Provincia autonoma di Trento ne aveva depositati 12 con riferimento proprio alle prescrizioni dell'art. 12 della legge n. 537 del 1993.

La Commissione dei Dodici ha continuato ad operare esaminando anche le proposte delle Province concernenti le modifiche al d.P.R. n. 235 del 1977 per quanto concerne il demanio idrico e le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, delle quali si tratta in altri capitoli - precedenti e successivi -, pervenendo anche all'approvazione, in sola linea tecnica, di un testo che viene inviato all'esame delle Amministrazioni statali, ma senza esito per alcuni anni a seguire.

La Commissione si è occupata anche dei controlli della Corte dei conti, di beni demaniali e patrimoniali dello Stato da trasferire, di utilizzo delle risorse idriche, di urbanistica e caccia, di impostazione delle nuove norme previste dalla legge n. 537 del 1993, per il trasferimento e la delega alle Province autonome di competenze, anche con riguardo all'ipotesi di trasferimento degli uffici provinciali del Ministero dei Trasporti e della motorizzazione civile, nonché per la definizione dei rapporti finanziari tra Stato e Province autonome, ma senza poter giungere ad intese definitive. Ciò anche perché in seno alla Commissione dei Dodici era stata posta la questione della legittimazione sia della Commissione stessa, che della facoltà del Consiglio dei ministri di emanare ulteriori norme di attuazione, per cui il Governo aveva investito delle questioni predette il Consiglio di Stato.

2.3. *Le trattative dopo il 1993*

Il Governo, infatti, mette in discussione la legittimità della continuità della produzione delle norme di attuazione. Ne consegue la richiesta di parere al Consiglio di Stato, come anche il contenzioso costituzionale sulla nomina unilaterale del presidente delle Commissioni paritetiche, avvenuta con il decreto ministeriale di nomina delle Commissioni paritetiche dei Dodici e dei Sei.

Nel settembre 1994, infatti, la Commissione viene rinnovata nei suoi componenti, sia da parte del Governo, che da parte delle Regioni e delle Province. Per la Provincia autonoma di Trento e per la Regione entrano, rispettivamente, l'ex Presidente provinciale Bazzanella e l'avv. Tosadori, consigliere regionale trentino, nonché l'avv. Detomas e l'on. Brugger; per la Provincia autonoma di Bolzano, invece, sono nominati l'on. Zeller e il dott. Bolognini.

Il decreto di nomina della delegazione governativa nella Commissione dei Dodici e in quella dei Sei reca, però, anche l'individuazione del Presidente delle Commissioni stesse, in uno dei rappresentanti del Governo, l'on. Innocenzi. Le Province, ritenendo tale nomina in contrasto con il carattere di pariteticità delle due Commissioni, impugnano il decreto avanti alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni con lo Stato.

Peraltro, lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri, Berlusconi, fornisce diretta assicurazione, con nota del 5 novembre 1994, che il «trasferimento delle ulteriori competenze alle Province è un elemento importante dell'impegno di attuare la politica delle autonomie, posto alla base del programma di Governo a suo tempo presentato in Parlamento: nei nuovi assetti istituzionali». Prosegue così la nota: «la Provincia autonoma di Trento (così come l'analoga nota alla Provincia di Bolzano) avrà senz'altro il ruolo che la sua storia e lo Statuto le assegnano».

Nel frattempo, con la definizione della nuova manovra finanziaria dello Stato per il 1995, la legge 23 dicembre 1994, n. 724, con l'art. 34, comma 2, conferma sostanzialmente le previsioni della legge n. 537 del 1993, sebbene, nel corso della sua elaborazione alle Camere, vi sia stato qualche momento di difficoltà connesso con il tentativo di tornare a mere ipotesi di taglio delle risorse al Trentino e all'Alto Adige/*Südtirol*, anche, forse, in relazione al fatto che, nel frattempo, nessuna delle norme di attuazione auspiccate era stata emanata.

Con il 1995 si giunge ad una nuova crisi governativa e alla nomina del Governo presieduto dall'on. Lamberto Dini, e ciò costringe ad una ennesima reimpostazione della questione.

Si propone di riattivare il confronto tecnico preliminare con le amministrazioni dello Stato per il perfezionamento possibilmente concordato dei testi delle norme e, quindi, l'invio alla Commissione dei Dodici per l'esame ed il parere; il tutto secondo un calendario dei lavori definito d'intesa con il nuovo Ministro per gli Affari Regionali, Franco Frattini. Ciò postula evidentemente anche un preciso impegno del Governo a riat-

tivare appieno l'operatività della Commissione dei Dodici, che, a causa dell'impugnativa alla Corte, ha rallentato vistosamente la propria operatività.

Mentre i lavori istruttori con la Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, e con alcune amministrazioni statali, procedono, come accade per la norma di attuazione sul personale insegnante della scuola, per la quale si procede a successive numerose rielaborazioni in contraddittorio con il Ministero dell'Istruzione. Altrettanto avviene per la nuova norma sulla finanza provinciale e regionale con il Ministero del Tesoro, ma, nel frattempo, i lavori delle Commissioni paritetiche continuano a rimanere sospesi.

Il Governo, investito del problema già nel mese di febbraio 1995, nella persona del Ministro alla Funzione pubblica e agli Affari Regionali, Frattini, con nota del 17 febbraio 1995, esprime positiva valutazione per la proposta di Protocollo d'Intesa e assume l'impegno di una rapida verifica politica con le Amministrazioni interessate nel merito delle diverse proposte di norma.

Il Ministro assume altresì l'impegno a procedere rapidamente all'esame della questione relativa al funzionamento della Commissione dei Dodici, non appena effettuata la verifica tecnico-politica, della quale si fa direttamente carico, così come per la riattivazione delle Commissioni paritetiche, appena si fosse pronunciata la Corte costituzionale sull'impugnativa delle province.

La Corte medesima, in effetti, si pronuncia nel mese di marzo 1995 (sentenza n. 109 del 23 marzo 1995) e, accogliendo la tesi delle due Province autonome, annulla la nomina del Presidente della Commissione dei Dodici e dei Sei, in quanto disposta con atto unilaterale del Governo. Tuttavia, le difficoltà non cessano, in quanto la Commissione non riesce a esprimere il Presidente. Seguono nuovi interventi delle Province (per la Provincia autonoma di Trento il 22 maggio 1995) sul Governo per la nomina del Presidente della Commissione direttamente da parte del Ministro, purché previa intesa con le due Province autonome e con la Regione, in conformità a quanto indicato dalla Corte costituzionale nella sua sentenza.

Il Ministro accetta l'ipotesi formulata dalle Istituzioni locali, che convengono sulla proposta di attribuire la presidenza di entrambe le Commissioni al dott. Giancarlo Bolognini. Nel frattempo, sono sostanzialmente completati i lavori istruttori con le amministrazioni statali e le Province sottopongono al Ministro, per l'esame della Commissione paritetica, i testi degli schemi di norma di attuazione in materia di istruzione, viabilità, trasporti e lavoro.

Nel mese di novembre 1995, il Consiglio di Stato, come illustrato nel precedente paragrafo, scioglie ogni riserva sulla legittimità dell'operato della Commissione dei Dodici e di quella dei Sei nonché sulla legittimazione del Governo ad emanare nuove norme di attuazione dello Statuto, del resto prevista anche da ben due leggi collegate alla manovra finanziaria dello Stato, e cioè la legge n. 537 del 1993 e la legge n. 724 del 1994.

La Commissione dei Dodici, che nel frattempo ha ripreso i suoi lavori, riesce, nel dicembre 1995, a varare all'unanimità i testi delle norme di attuazione in materia di fi-

nanza delle Province e della Regione nonché di trasferimento di tutto il personale insegnante (docenti, direttivi e dirigenti) alla Provincia autonoma di Trento; mentre la Commissione dei Sei approva la corrispondente norma sulla delega delle funzioni in materia di personale insegnante alla Provincia autonoma di Bolzano.

Nel mese di settembre 1995 erano già state emanate le prime due norme di attuazione della “nuova generazione”, frutto dell’intesa con i vari Governi dopo il 1993, e cioè i decreti legislativi n. 429 e n. 430 del 21 settembre 1995, che prevedono, rispettivamente, la delega alle due Province autonome delle funzioni degli uffici provinciali della motorizzazione civile e degli uffici regionali e provinciali del lavoro nonché delle sezioni del collocamento al lavoro.

Il 28 dicembre 1995 viene promulgata la legge finanziaria n. 549 per il 1996, che conferma la previsione dell’emanazione delle norme di attuazione per il trasferimento e la delega di funzioni statali e prevede il termine del 1° giugno 1996 per la effettiva delega delle funzioni relative alla viabilità stradale (già ANAS) nonché il 30 giugno dello stesso anno per i rimanenti trasferimenti e deleghe di competenze.

Purtroppo, subentra una nuova crisi di Governo, che impedisce di fatto l’emanazione delle norme, nonostante le sollecitazioni delle Province autonome, che sostengono che non sussistono impedimenti per il Consiglio dei Ministri a deliberare i decreti legislativi riguardanti norme di attuazione statutaria anche nel periodo di crisi, in quanto la loro legittimazione risale allo Statuto speciale, e non ad una legge ordinaria di delega del Parlamento al Governo; quindi, la procedura di loro approvazione non coinvolge il Parlamento, bensì le Commissioni paritetiche previste dallo Statuto medesimo.

Nel febbraio successivo (1996), oltre a sollecitarne nuovamente la approvazione, si fa riferimento anche allo schema di norma di attuazione sulla delega delle funzioni statali (legislative e amministrative, in base agli artt. 16 e 17 dello Statuto) in materia di viabilità, che, però, il Ministero vorrebbe di fatto ridurre a mera delega di compiti gestionali, con ciò vanificando l’effetto atteso dalle leggi e dagli accordi - e dal Ministero del Tesoro -, che è quello di trasferire al bilancio delle due Province autonome gran parte della spesa per investimenti.

Nel frattempo, la situazione si complica anche per la norma di attuazione sulla scuola in quanto, anche a seguito di prese di posizione in ambito parlamentare e da parte delle organizzazioni sindacali, vengono sollevate eccezioni sull’impostazione fin qui seguita, ritenendo che una specifica contrattazione collettiva, a livello provinciale, dei rapporti giuridici ed economici del personale insegnante potesse rompere il carattere unitario del sistema scolastico nazionale e limitare il diritto allo studio o la libertà di insegnamento. Nonostante le controdeduzioni fornite dalle due Province ed anche la manifestata disponibilità a perfezionare i testi delle norme, la procedura rimane ferma, anche a causa delle dimissioni del Ministro Frattini.

Anche con il Ministro G. Motzo, che, nel frattempo, ha assunto la delega delle funzioni di Ministro per gli Affari regionali, non è possibile definire un’intesa conclusiva per il varo delle norme di attuazione, e ciò anche per l’approssimarsi delle elezioni politiche,

a seguito delle quali si costituisce il Governo Prodi, con il quale riprende per l'ennesima volta la trattativa.

Viene rifatto il punto della situazione con il Ministro agli Affari regionali, Bassanini, al quale sono sottoposti gli schemi già elaborati di norme relative alle materie dell'istruzione, della finanza regionale e provinciale, del controllo della Corte dei conti, nonché di altre specifiche norme per la Provincia autonoma di Bolzano. Contemporaneamente è avviata, ma subito sospesa, la definizione a livello tecnico dello schema di norma sulla delega delle funzioni in materia di viabilità statale. È, altresì, in sospenso la definizione di schemi concordati a livello ministeriale sulle acque pubbliche e l'energia elettrica, le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, il patrimonio statale, le aziende di credito a carattere regionale, la previdenza, la caccia, i parchi, l'ambiente, l'urbanistica e la tutela del paesaggio, i beni culturali e lo sport.

Tuttavia, ormai, la legge n. 549 del 1995 prevede termini specifici per l'emanazione delle norme, ai quali sono connessi anche gli effetti per il bilancio dello Stato, con il trasferimento o delega delle funzioni con onere a totale o, rispettivamente, parziale carico delle Province e della Regione, mentre a favore delle Province deve operare la rinuncia alle riserve dell'erario e al congelamento delle quote variabili nonché la definizione delle partite sui contributi sanitari obbligatori e sull'esclusione delle province stesse dal Fondo Sanitario Nazionale.

La delegazione governativa nelle Commissioni paritetiche viene rinnovata nell'anno 1996, mentre nella delegazione delle Autonomie l'unica modifica riguarda la sostituzione del dott. Bazzanella con l'avv. M. Bondi; la presidenza rimane al dott. Bolognini, confermato dalla Commissione con voto unanime.

Nel mese di luglio 1996 riprende l'emanazione delle norme di attuazione statutarie, iniziando dalle due più emblematiche, sulla finanza e sull'istruzione, connesse con la serie di revisioni legislative con le quali si era attuata l'intesa con il Governo. Il tutto in un quadro di responsabilità, di collaborazione e di trasparenza che doveva altresì garantire il mantenimento degli equilibri finanziari delle due Province, oltre che dello Stato. Ciò avviene con i decreti legislativi n. 342 e n. 433, rispettivamente, sulle modifiche all'autonomia finanziaria e sul trasferimento del personale insegnante delle scuole di ogni ordine e grado operanti in Provincia.

3. Le ulteriori norme di attuazione (1993-2001) emanate a seguito degli accordi con il Governo e il concorso dell'autonomia agli obiettivi di finanza pubblica

Si riprendono i riferimenti alle aree omogenee per descrivere l'evoluzione delle norme di attuazione nei vari settori, sulla base degli accordi intervenuti con il Governo, anche a seguito delle leggi costituzionali n. 2 e n. 3 del 2001, rispettivamente, per la modifica dei cinque Statuti speciali, con l'introduzione della legge statutaria regionale-pro-

vinciale e con la norma di salvaguardia⁸² per assicurare anche alle autonomie speciali l'applicabilità delle parti più favorevoli riconosciute a quelle ordinarie:

a) Istituzioni: corpo elettorale, funzionamento degli organi di Province, della Regione, degli Uffici dello Stato nel territorio delle due Province, controlli, tutela dei gruppi linguistici, autonomia finanziaria e patrimonio;

b) Tutela dell'ambiente, governo del territorio, utilizzazione delle acque pubbliche, anche a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia, urbanistica, tutela del paesaggio e infrastrutture;

c) Cultura, tutela e valorizzazione del patrimonio storico e artistico;

d) Istruzione, Università e ricerca;

e) Tutela sanitaria, sociale e previdenza;

f) Sviluppo economico, cooperazione, credito e servizi.

Le norme di attuazione più significative di questo periodo vengono di seguito descritte in termini sintetici, con l'eccezione di alcune di esse per la loro rilevanza istituzionale, quali la norma in materia di finanza regionale e provinciale, direttamente correlata al completo trasferimento delle funzioni statali in materia di istruzione, o ancora quella in materia di energia, acque pubbliche e concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, correlata, invece, all'innovato riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, con il nuovo articolo 117 Cost. nonché alla clausola di salvaguardia delle autonomie speciali recata dall'articolo 10 della l. cost. n. 3/2001. Entrambe vengono illustrate più ampiamente nel trattare le specifiche aree di materia; e ciò sia per le caratteristiche intrinseche della materia, sia in quanto esse costituiscono elementi fondamentali nel cammino dell'evoluzione dell'autonomia del Trentino Alto-Adige/*Südtirol*.

3.1. Area delle istituzioni: corpo elettorale, funzionamento degli organi di Province, della Regione, degli Uffici dello Stato nel territorio delle due Province, compresi i controlli, la tutela dei gruppi linguistici, l'autonomia finanziaria e il patrimonio

3.1.1. Istituzioni

a) Decreto legislativo 28 luglio 1997, n. 27.

La norma riconosce alle Province autonome, oltre che alla Regione, il potere di delegare o trasferire direttamente loro funzioni agli enti locali, individuandone gli ambiti di esercizio ed eventuali forme di collaborazione tra enti locali, anche obbligatorie, oltre

⁸² Di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001: «1. 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».

a perfezionare la disciplina generale delle funzioni delegate dallo Stato alle Province medesime e alla Regione. Questa norma si collega all'obiettivo di adottare un'interpretazione sistematica, coerente con il principio di sussidiarietà, per superare la limitazione alla sola eventuale delega per il conferimento di funzioni amministrative provinciali agli enti locali, previsto dall'articolo 18 dello Statuto⁸³. In tal modo, si consente anche alla Regione e alle Province di disporre direttamente con le proprie rispettive leggi sia il trasferimento che la delega di loro funzioni amministrative, coniugando il principio di sussidiarietà con quelli di adeguatezza e differenziazione. Questo orientamento è maturato già dagli anni Ottanta, soprattutto nell'ambito di quella dottrina⁸⁴ che riteneva che la scelta del primo Statuto di autonomia - confermata, peraltro, senza alcuna modifica anche nel secondo del 1972 - non rispondesse né ai principi e agli elementi connotanti l'autonomia speciale di questo territorio, né a quelli costituzionali e del diritto europeo. Questo orientamento è stato assunto - nonostante l'interpretazione dello Statuto da parte della Corte costituzionale si sia orientata a ritenere che permanesse intatto il modello di riparto delle funzioni tra Regione, Province ed enti locali, come declinato nello Statuto speciale del 1948 e fino ad oggi mantenuto - affermando anche che le speciali attribuzioni, sia per la potestà legislativa che amministrativa, appartengano solo ai medesimi due enti (Province e Regione). Da ciò è disceso che il principio del parallelismo tra le due potestà, sancito dall'articolo 16 del medesimo Statuto, permane e si impone anche a quanto stabilito dall'articolo 10 della legge cost. n. 3/2001 - cosiddetta clausola di salvaguardia a favore delle Autonomie speciali -, precisando che il meccanismo di estensione di cui al citato art. 10 possa funzionare soltanto quando esso miri a garantire, all'esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all'ente Regione, e non anche all'ente locale⁸⁵.

b) Decreto legislativo 1° marzo 2001, n. 113.

Tale norma di attuazione reca l'istituzione ovvero la modifica di tabelle organiche del Ministero della Giustizia in Provincia di Bolzano. Essa prevede anche il trasferimento di funzioni statali alle Camere di commercio.

c) Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 280.

La norma riguarda modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 569 in materia di catasto terreni e urbano. Essa prevede, tra l'altro, la delega alle Province autonome delle funzioni amministrative statali in materia di catasto terreni e urbano, nell'ambito del rispettivo territorio, consentendo alle Province medesime di provvedere all'aggiornamento dei valori catastali e di fissare le tipologie e gli importi dei tributi speciali catastali, occupandosi della loro riscossione. La delega diverrà

⁸³ Che prevede la facoltà di delega ai comuni o altri enti locali da parte della Province «di alcune loro funzioni amministrative», mentre la Regione esercita normalmente le funzioni amministrative delegandole alle Province o agli enti locali.

⁸⁴ Si veda, ad esempio, M. CARLI, *I rapporti della Regione e delle Province autonome con gli Enti locali*, in M. CARLI, *Diritto regionale*, Torino, 2022.

⁸⁵ Corte Cost., sent. 10 ottobre 2006, n. 370 e i richiami giurisprudenziali in esse contenuti (precisamente le sentt. n. 314/2003 e n. 385/2005).

operativa ove la Regione disponga con propria legge di delegare alle medesime Province le funzioni amministrative in materia di libri fondiari. La legge regionale che dispone la delega delle funzioni amministrative regionali, ivi comprese quelle in materia di libri fondiari e tavolare, è la legge regionale n. 3 del 2003.

3.1.2. Corpo elettorale (norme legislative statali correlate a misure del “Pacchetto”)

Da segnalare, sempre nello stesso anno, è anche la legge 4 agosto 1993, n. 276, recante «Norme per l'elezione del Senato della Repubblica», che, tra le altre cose, consente l'adeguamento del territorio dei collegi elettorali del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, in attuazione di una specifica misura prevista dal “Pacchetto” del 1969 (mis. 111).

Inoltre, da segnalare è altresì la legge n. 277 dello stesso anno, che riforma il sistema di elezione della Camera dei Deputati, prevedendo i collegi uninominali. Alle due leggi conseguono, quindi, il d.lgs. n. 535 e il d.lgs. n. 536 del 20 dicembre 1993, che prevedono i collegi elettorali del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* coerentemente con la medesima misura 111 del “Pacchetto”, in modo da assicurare la maggiore omogeneità possibile in termini di distribuzione territoriale dei gruppi linguistici e tenere conto del territorio delle due Province autonome.

3.1.3. Uffici dello Stato

a) Decreto legislativo 16 maggio 2001, n. 260.

Tale decreto contiene disposizioni riguardanti le competenze, l'organizzazione e il funzionamento dei Commissariati del Governo per le Province autonome, con distinte disposizioni per la provincia di Trento e quella di Bolzano. La norma di attuazione, in analogia a quanto previsto dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, dispone, inoltre, il trasferimento degli uffici dei Commissari del Governo di Trento e di Bolzano dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al Ministero dell'Interno, con le relative risorse finanziarie, materiali ed umane.

3.1.4. Corte dei conti

a) Decreto legislativo 2 ottobre 1997, n. 385.

Si tratta della norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* recante modifiche al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 in materia di controllo della Corte dei conti sugli atti della Regione e delle Province autonome. Con essa il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti della Regione e delle

Province autonome è stato limitato ai soli regolamenti e agli atti costituenti adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

b) Decreto legislativo 14 giugno 1999, n. 212.

La norma reca ulteriori integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 in materia di controllo e di sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, introducendo disposizioni di adeguamento sull'organizzazione e il funzionamento delle locali sezioni della Corte dei conti. In particolare, essa prevede l'istituzione delle sezioni regionali giurisdizionali, sia a Trento che a Bolzano, nonché le relative norme di funzionamento. In essa sono altresì precisate le competenze delle sezioni di controllo della Corte operanti in Regione, le forme di controllo preventivo di legittimità e di quello successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle province, della Regione e degli uffici statali con sede in Regione. Peraltro, con essa sono integrate e modificate le tabelle di dotazione organica di tutte le sezioni, comprese quelle di controllo, e delle rispettive procure. Infine, essa introduce nuove forme di reclutamento del personale tecnico e amministrativo della sede di Trento, con il coinvolgimento del Commissario del Governo per la gestione dei relativi procedimenti concorsuali.

3.1.5. Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa

a) Decreto legislativo 20 aprile 1999, n. 161.

Tale norma reca modifiche al d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426, concernente l'istituzione del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento e della Sezione autonoma di Bolzano, introducendo disposizioni per la nuova definizione delle dotazioni organiche del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento e della Sezione autonoma di Bolzano.

Con essa si modifica la composizione e la procedura di nomina dei magistrati della Sezione autonoma di Bolzano, prevedendo che due di essi devono appartenere al gruppo linguistico tedesco e due a quello italiano nonché che la nomina spetta al Consiglio provinciale e al Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e su parere del Consiglio di residenza della Giustizia amministrativa. La norma prevede anche la gestione locale, a mezzo del Commissario del Governo, delle assunzioni e della mobilità del personale, che viene limitata all'ambito regionale, in tal modo sottraendola alle procedure di mobilità nazionali. Con essa viene, inoltre, disciplinata in modo definitivo la nomina del Segretario generale del T.R.G.A., che potrà essere sempre un dirigente provinciale o regionale, oltre che statale. La nomina è conferita dal Commissario del Governo competente, su proposta del Presidente del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa e d'intesa col Presidente del Consiglio di Stato. La norma contiene anche ulteriori modifiche al decreto legislativo originario, sia in materia di disciplina della componente magistratuale e di presidenza della Sezione, sia in materia di personale e organizzazione.

3.1.6. Tutela dei gruppi linguistici

a) Decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592.

L'anno 1993 è anche quello in cui viene emanata la prima norma di attuazione che si occupa organicamente della minoranza linguistica ladina della Provincia di Trento: il d.lgs. n. 592/1993, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni di lingua ladina della Provincia di Trento».

La norma individua espressamente i Comuni ladini e, con le successive integrazioni, anche quelli mocheni e cimbri, indicandoli tutti con la doppia denominazione. Infatti, questa norma sarà successivamente più volte integrata e perfezionata con l'estensione, negli anni successivi, degli ambiti e oggetti trattati, anche con l'introduzione di una serie di perfezionamenti riguardanti l'estensione delle sue prescrizioni anche alle popolazioni germanofone, quella mochena e quella cimbra. Con essa è disciplinato anche l'uso della lingua ladina, mochena e cimbra nei rapporti con le amministrazioni pubbliche e l'insegnamento della lingua e cultura nelle istituzioni scolastiche, negli atti delle amministrazioni stesse e negli organi elettivi degli enti locali delle località ladine, mochene e cimbre, come indicate dalla norma stessa.

La norma di attuazione prevede, in particolare, l'insegnamento della lingua e della cultura ladina e l'utilizzo delle lingue stesse quale mezzo di insegnamento, sia nelle scuole primarie che in quelle superiori. Inoltre, essa introduce misure per favorire l'assegnazione alle cattedre nelle scuole delle località ladine di personale docente che dimostri la conoscenza della lingua e della cultura ladina, prevedendo forme di precedenza, anche assoluta, sia nei concorsi, che nelle assegnazioni di cattedra di qualsiasi genere. Analoghe forme di precedenza sono previste anche per i concorsi di assunzione e per le graduatorie per i trasferimenti e per le assegnazioni provvisorie e definitive per gli uffici pubblici nelle medesime località ladine.

Le località ladine vengono individuate con norma espressa, e cioè all'art. 5, nei sette Comuni che formano il Comprensorio ladino di Fassa⁸⁶. Quelle germanofone, invece, sono indicate, nell'art. 1, sempre con la doppia indicazione⁸⁷.

Al nuovo assetto di attuazione statutaria per la tutela delle minoranze linguistiche in Provincia di Trento è connessa anche l'introduzione, nell'ambito nei censimenti della popolazione e, quindi, nel programma statistico nazionale, della rilevazione della consistenza e della dislocazione della popolazione ladina; misura anch'essa, poi, estesa negli anni successivi alle popolazioni mochena e cimbra.

b) Decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 321.

⁸⁶ Località ladine sono i Comuni di Campitello di Fassa-*Ciampedel*, di Canazei-*Cianacei*, di Mazzin-*Mazin*, di Moena-*Moena*, di Pozza di Fassa-*Poza*, di Soraga-*Soraga* e di Vigo di Fassa-*Vich*.

⁸⁷ Le popolazioni mochena e cimbra residenti, rispettivamente, nei comuni di Fierozzo-*Vlarötz*, Frassilongo-*Garait*, Palù del Fersina-*Palae en Bersntol* e nel comune di Luserna-*Lusern*.

Tale norma riguarda le ulteriori norme di attuazione dello Statuto speciale, anche con modifiche ed integrazioni al sopra evidenziato d.lgs. n. 592/1993 in materia di tutela delle minoranze linguistiche in Provincia di Trento. Con questo decreto legislativo sono state ampliate, rispetto alla originaria formulazione del citato d.lgs. n. 592/1993, le forme di tutela a favore delle popolazioni ladine del Trentino ed è stato altresì riconosciuto il pieno diritto alla tutela anche alle popolazioni mochene e cimbre, attraverso le leggi, sia nell'ambito della legislazione che in quello dell'attività amministrativa, sia dello Stato sia della Regione, delle Province e degli enti locali, nonché da parte dei concessionari di pubblici servizi, operanti anche a livello nazionale.

c) Decreto legislativo 15 dicembre 1998, n. 487.

Questa norma di attuazione modifica il decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1973, n. 691 in materia di iniziative per la ricezione di programmi radiotelevisivi. In tal modo, le Province autonome di Trento e Bolzano hanno la facoltà di assumere iniziative per consentire, anche mediante appositi impianti, la ricezione di radiodiffusioni sonore e visive in lingua ladina nonché per collegarsi con aree culturali europee, limitatamente al rispettivo ambito territoriale.

d) Decreto legislativo 8 settembre 1999, n. 344 e decreto legislativo 22 maggio 2001, n. 261.

La prima norma, modificando ulteriormente il d.lgs. 16 dicembre 1993, n. 592 sulle scuole situate in località ladine prevede nuove disposizioni in materia di riserva di posti in pubblici concorsi quale misura di tutela a favore delle popolazioni mochene e cimbre.

Il secondo decreto legislativo è, invece, rivolto ad adeguare le vigenti norme di attuazione dello Statuto speciale alle disposizioni più favorevoli contenute nella legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche», la quale, a sua volta, si prefigge lo scopo di dare attuazione all'art. 6 della Costituzione, ove si prevede che «la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche». Tale finalità è perseguita attraverso una serie di iniziative finalizzate ad una maggiore promozione e tutela delle popolazioni di lingua ladina, mochena e cimbra, presenti sul territorio della Provincia di Trento. In particolare, è previsto lo sviluppo di strutture e attività di ricerca sul patrimonio culturale e linguistico delle minoranze, la pubblicazione degli atti normativi che interessano direttamente le popolazioni ladina, mochena e cimbra nelle rispettive lingue, la possibilità di utilizzare la lingua ladina, mochena e cimbra nei procedimenti giudiziari davanti al Giudice di pace, la possibilità del ripristino, con procedura semplificata, dei cognomi originari, nonché la produzione e la diffusione di programmi televisivi e radiofonici nelle lingue tutelate.

Tutte queste misure si aggiungono a quelle già previste dalle vigenti norme di attuazione, delle quali si è già riferito sopra (quali quelle in materia di insegnamento della lingua e della cultura ladina, mochena e timbra, di utilizzo della lingua nei rapporti con pubblici uffici).

3.1.7. Autonomia finanziaria e patrimonio delle Province autonome e della Regione

a) Decreti legislativi n. 432, n. 433 e n. 434 del 1996 in materia di autonomia finanziaria regionale e provinciale nonché di istruzione.

Le tre norme sono strettamente collegate tra loro per i seguenti motivi: sono, infatti, il risultato più eclatante della trattativa, svoltasi tra il 1992 e il 1995, tra Autonomia e Stato, da un lato, per preservare l'autonomia finanziaria come definita dallo Statuto, dall'altro, per assicurare un'ulteriore fase di evoluzione al trasferimento di funzioni di grande rilevanza come quella dell'istruzione nelle scuole di ogni ordine e grado con il relativo personale insegnante e direttivo (per Bolzano, necessariamente solo delega, data la limitazione di cui all'articolo 19 dello Statuto)⁸⁸.

Per i motivi testé evidenziati le norme di attuazione dello Statuto (decreti legislativi 21 luglio 1996, n. 432, 433 e 434), approvate il 19 luglio 1996 dal Governo, rispettivamente, in materia di istruzione (modifiche ed integrazioni al d.P.R. n. 405 del 1988) e di finanza regionale e delle due Province autonome (modifiche ed integrazioni al d.lgs. n. 268 del 1992), costituiscono, pur con contenuti e finalità specifiche e diverse, una grande conquista, nel loro complesso, per lo sviluppo dell'autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/*Südtirol*.

Infatti, tali norme forniscono strumenti appropriati e rilevanti per elevare qualitativamente le potenzialità di autogoverno della comunità locale: la prima (istruzione), perché pone sotto la diretta responsabilità politica ed istituzionale della Provincia, pur mantenendo i necessari collegamenti con il sistema nazionale dell'istruzione, la formazione delle future generazioni, dalle quali dovrà anche emergere la futura classe dirigente; la seconda (finanza), perché pone su un piano di pari dignità le istituzioni autonomistiche locali e quelle centrali, al contempo, sancendo, in modo coerente con lo Statuto di autonomia, il principio della doverosa e responsabile partecipazione della Regione e delle Province autonome alle misure di perseguimento e mantenimento dell'equilibrio del bilancio dello Stato e della sostenibilità del debito pubblico, mediante la definizione di intese (annuali o pluriennali) tra Governo e Giunte.

Il decreto legislativo n. 432/1996, inoltre, nel ripristinare a pieno le fonti di alimentazione finanziaria del sistema autonomistico, contiene anche precise misure attraverso le quali sia lo Stato che la Regione e le Province autonome acquisiscono certezza e immediatezza nella definizione delle reciproche risorse derivanti dal prelievo tributario realizzato sul rispettivo territorio.

Il decreto legislativo n. 433, concernente l'approvazione della norma di attuazione sulla scuola trentina, costituisce, invece, il completamento del progetto elaborato negli

⁸⁸ Art. 19, 10 c., St.: «Ferma restando la dipendenza dallo Stato del personale insegnante, sono devoluti all'intendente per la scuola in lingua tedesca e a quello per la scuola di cui al secondo comma, i provvedimenti in materia di trasferimento, congedo, aspettativa, sanzioni disciplinari fino alla sospensione per un mese dalla qualifica con privazione dello stipendio, relativi al personale insegnante delle scuole di rispettiva competenza».

anni Ottanta, dopo il secondo Statuto di autonomia, poi sfociato nell'emanazione del d.P.R. n. 405/1988. Con quel decreto, infatti, sono state trasferite alla Provincia autonoma di Trento solo alcune funzioni statali in materia di istruzione attinenti all'organizzazione scolastica e agli uffici amministrativi e tecnici, con il relativo personale, ma escludendo dal trasferimento il personale insegnante, direttivo e docente delle scuole di ogni ordine e grado.

A questo punto occorre meglio evidenziare quale sia stato il collegamento tra le due norme di attuazione aventi contenuti apparentemente tanto diversi. Esso va individuato nella valenza finanziaria del costo del personale insegnante per il bilancio dello Stato e rispettivamente della Provincia: si tratta, infatti, di trasferire circa diecimila dipendenti per il solo Trentino, con un costo dell'ordine, al tempo, di oltre settecento miliardi di lire annui, che passa dal bilancio dello Stato a quello della Provincia. Per questo motivo, come si è rammentato in precedente paragrafo, il trasferimento del personale insegnante ha costituito, assieme ad altri importanti settori di funzioni statali trasferite alla Provincia, elemento fondamentale della trattativa tra Stato e Province autonome per far cessare le restrizioni imposte alla finanza provinciale e regionale, sostituendole, quindi, con l'assunzione, con oneri a proprio carico, di funzioni statali significative, anche ai fini del concorso agli obiettivi generali di finanza pubblica a livello nazionale. Questo vale, almeno in parte, anche per la Provincia autonoma di Bolzano, che, con il d. lgs. n. 434 del 1996, acquisisce la totale delega delle funzioni statali in materia di personale insegnante, laddove l'utilizzo dell'istituto della delega si è resa necessaria a causa del vincolo esplicito posto dall'articolo 19 dello Statuto, che impone, per la sola Provincia di Bolzano, il mantenimento alla competenza dello Stato del già menzionato personale insegnante. In tal caso, la delega porta anche ad un trasferimento limitato, rispetto a quella di Trento, dell'onere per il personale insegnante alla Provincia di Bolzano, alla quale lo Stato ha continuato a trasferire un pur parziale finanziamento destinato alla copertura di almeno parte della spesa complessiva.

b) Decreto legislativo 21 dicembre 1998, n. 495.

La norma reca modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 in materia di trasferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione, anche in attuazione di un impegno assunto dal Governo in sede di chiusura della vertenza e di completamento degli obblighi assunti con il "Pacchetto" con riferimento, in particolare, alla conferma dei beni già trasferiti dallo Stato alla Provincia autonoma di Bolzano, ma per i quali numerosi atti di trasferimento della titolarità della proprietà erano stati annullati in sede giurisdizionale.

Attraverso tale norma di attuazione è stato anche disposto il trasferimento alle due Province autonome dei beni del patrimonio dello Stato non più utilizzati per fini istituzionali, di competenza statale. Essa ha comportato il trasferimento alla Provincia di Trento di ben 95 compendi immobiliari in tutto il territorio provinciale, alcuni dei quali di grande interesse sia per i servizi provinciali che per quelli degli enti locali (in totale

oltre 5 milioni di metri quadri, da stime sommarie). Oltre a ciò, è stata prevista anche una verifica periodica dei beni non più necessari allo Stato e la procedura semplificata, senza necessità di nuove norme di attuazione statutaria per il loro trasferimento alle Province autonome competenti per territorio.

3.2. Area tutela e governo dell'ambiente e del territorio, urbanistica, tutela del paesaggio e infrastrutture

a) Decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 320.

Con questa norma viene modificato ed integrato il decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, e cioè la norma di attuazione in materia di urbanistica, infrastrutture, opere pubbliche, acque pubbliche e correlate concessioni. In particolare, con essa si dispone la delega alle Province autonome di Trento e Bolzano delle funzioni amministrative dello Stato in materia di viabilità, escluse solo le autostrade, con il conseguente trasferimento alle Province autonome di tutta la rete stradale statale insistente sul rispettivo territorio nonché degli uffici, dei beni immobili e mobili, come anche del personale dipendente dall'ANAS operante nel territorio medesimo. Il compartimento ANAS del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è, quindi, soppresso e le sue funzioni residue (di collegamento tra livello statale, delle Province autonome e i compartimenti ANAS operanti nelle Regioni finitime) sono conferite ad altro compartimento.

b) Decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463.

Questa norma, modificando e integrando il d.P.R. n. 235 del 1977 già illustrato, va ad ampliare le competenze provinciali in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, nonché di produzione e distribuzione di energia elettrica, superando le limitazioni poste dallo Statuto medesimo attraverso l'istituto della delega di funzioni statali. Contemporaneamente, con essa si chiude la lunga vicenda sorta con il secondo Statuto di autonomia del 1972, con l'imperfetta, in parte mancata, sostituzione delle prerogative delle Province a quelle precedentemente appartenenti alla Regione, a causa dell'intervenuta nazionalizzazione dell'energia elettrica, di cui si è a lungo trattato nei capitoli precedenti. Essa chiude anche una delle questioni poste dal "Pacchetto" (miss. 29, 30 e 118) e per la quale non si era trovata una soluzione soddisfacente nemmeno all'atto della chiusura della vertenza con l'Austria, tanto che l'argomento era diventato uno dei cosiddetti *blancocheque*, che il Governo aveva assunto come impegno informale e unilaterale al tempo del rilascio della "quietanza liberatoria".

Con tale decreto si ottengono alcuni risultati di assoluto rilievo e significato per un'autonomia come quella del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*:

- il demanio idrico è totalmente trasferito alle Province, ivi compreso il fiume Adige e la parte del lago di Garda insistente sul territorio provinciale. A tal proposito, va rammentato quale sia sempre stato l'attaccamento al significato e al valore, non solo economico e paesaggistico, delle acque da parte delle popolazioni locali;

- sono trasferite alle Province le funzioni statali in materia di energia (in tutte le forme, non solo quella idroelettrica), con l'esclusione delle politiche energetiche nazionali, della rete di trasmissione nazionale, degli impianti convenzionali (termici) di produzione, con potenza oltre 300 MW, nonché di alcuni altri compiti connessi con la sicurezza nazionale e con l'impiego dell'energia nucleare, peraltro assai improbabili in questo territorio alpino fortemente tutelato, oltre che assai fragile, tanto da essere oggetto anche della Convenzione delle Alpi, cioè il Trattato internazionale proprio a tal fine sottoscritto nel 1991 da otto Stati e dalla Comunità economica europea;

- sono delegate alle Province le funzioni che lo Statuto riserva allo Stato e, quindi, non trasferibili (ma delegabili ex artt. 16 e 17 dello Statuto) in materia di opere idrauliche di 1^a e 2^a categoria e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico;

- è riconosciuto al piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, previsto dallo Statuto e dalla norma di attuazione (d.lgs. n. 381/1974) valore sostitutivo, per il territorio delle Province stesse, dei piani dei bacini idrici di rilievo nazionale; il piano, formulato da una Commissione paritetica Stato-Provincia, è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta della Provincia e d'intesa con lo Stato;

- è confermato il diritto di un'azienda provinciale (temporaneamente) e delle imprese degli enti locali (in via ordinaria), secondo le previsioni del piano provinciale della distribuzione, di subentrare ad ENEL nel servizio di distribuzione dell'energia elettrica nel rispettivo territorio provinciale;

- è riconosciuto alle imprese degli enti locali, nel caso di confronto concorrenziale da avviare almeno cinque anni prima del termine di scadenza delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, lo stesso titolo di preferenza, a parità di condizioni, previsto per il concessionario uscente, previsto dal decreto legislativo n. 79 del 1999, che attua in Italia il mercato europeo dell'energia elettrica. Ove siano fatte valere le preferenze, sia dal concessionario uscente che dalle imprese degli enti locali, la Provincia dà luogo ad una procedura di gara fra gli stessi, basata sul miglioramento dei progetti di produzione idroelettrica sotto il profilo della compatibilità ambientale, paesaggistico e dell'uso idrico potabile e ittico colturale. Il progetto migliore è scelto da una Commissione di esperti, di cui uno nominato dalla Provincia, uno dal Ministero competente, uno d'intesa tra i due o dal Presidente del Tribunale di Trento. La Provincia assegna la concessione al progetto giudicato migliore dalla Commissione. Tale preferenza per le imprese degli enti locali è riconosciuta dalle norme anche per le nuove concessioni o per le rinunce o revoche, ma la stessa è stata successivamente abrogata, mantenendo solo la previsione della procedura di evidenza pubblica per l'individuazione del concessionario, in adeguamento alle contestazioni mosse dalla Commissione europea, attivando la procedura di infrazione per la supposta violazione degli artt. 47 e 48 dei Trattati istitutivi dell'Unione europea;

- è riconosciuto all'azienda o società provinciale il titolo di cliente idoneo, ai fini delle possibilità di stipulare contratti sul mercato per l'acquisto, la vendita, l'importazione e l'esportazione di energia elettrica.

Va, peraltro, anche precisato che questa norma è stata ampiamente modificata nel 2006, a seguito di una procedura di infrazione aperta già nel 1999 dalla Commissione europea, con riferimento alle preferenze accordate agli enti locali e alle loro imprese; procedura estesa, in seguito, alla preferenza riconosciuta ai concessionari uscenti, anche con riferimento alla analoga disciplina statale del mercato dell'energia elettrica (il già citato d. lgs. n. 79/1999). Con tali ulteriori modifiche viene eliminata ogni sorta di preferenza, ma, al contempo, viene ampliata la competenza delle Province autonome nella materia delle grandi concessioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, mediante il trasferimento, in luogo della precedente delega, delle funzioni statali, legislative ed amministrative, con i limiti ovviamente della potestà legislativa ed amministrativa riconosciuta dallo Statuto alle due Province stesse. Tutto ciò, come risultante anche dell'applicazione della "clausola di maggior favore" di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001⁸⁹, in considerazione dell'intervenuto riconoscimento della potestà concorrente delle Regioni ordinarie e dello Stato in materia di energia e di governo del territorio.

3.3. Area cultura, tutela e valorizzazione del patrimonio storico e artistico

a) Decreto legislativo 15 dicembre 1998, n. 488.

La norma di attuazione reca modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 48, in materia di beni del patrimonio storico ed artistico di interesse nazionale esclusi dalla competenza provinciale. Il decreto legislativo ha disposto anche integrazioni e modifiche al d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 48, implementando la vigente norma di attuazione in materia di beni e attività culturali, con ulteriore trasferimento di funzioni statali alle Province autonome. In conseguenza di ciò, ora la competenza dello Stato è ridotta alla tutela del solo monumento alla memoria di Cesare Battisti a Trento, del monumento alla Vittoria di Bolzano e del Monumento all'Alpino di Brunico.

b) Decreto legislativo 15 dicembre 1998, n. 506.

Esso reca modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 1° novembre 1973, n. 690 in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare. Tale norma di attuazione introduce integrazioni e modifiche al d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690 in materia di beni monumentali e archivi storici da trasferire alle Province, di autorizzazioni all'esportazione e importazione temporanea di beni culturali, disciplinando anche il trasferimento alla Provincia di consistenti parti dell'Archivio di Stato (di grande interesse storico-culturale) nonché di funzioni in materia di archivi dei privati, di esportazione e importazione temporanea di beni culturali nell'ambito dell'Unione europea per motivi di studio, restauro o manifestazioni culturali, oltre che di acquisizione di beni dei privati di interesse storico-artistico, ceduti in pagamento di imposte erariali o sanzioni.

⁸⁹ La quale modifica del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, in materia di autonomia delle Regioni e degli enti locali.

3.4. Area istruzione, Università e ricerca

a) Decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 433, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 405, concernente l'ordinamento scolastico in provincia di Trento».

b) Decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 434, che reca «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in provincia di Bolzano».

Va evidenziato che il decreto legislativo n. 433, concernente l'approvazione della norma di attuazione dello Statuto sulla scuola in Provincia di Trento, oltre a quanto già illustrato con riferimento ai suoi collegamenti con le misure di finanza pubblica e di autonomia finanziaria delle Province autonome, costituisce il completamento del progetto elaborato negli anni Ottanta, dopo il secondo Statuto di autonomia. Analogamente, ferme restando le differenze sopra precisate, il d.lgs. n. 434 opera per la scuola dell'Alto Adige/*Südtirol*.

L'art. 9 dello Statuto, nell'attribuire la materia dell'istruzione, primaria e secondaria, alla competenza legislativa concorrente delle Province (così come sanità, commercio, industria, ecc.), non pone alcun ulteriore condizionamento alla potestà legislativa della Provincia di Trento, mentre, per quella di Bolzano, l'art. 19 dello Statuto contiene numerose limitazioni, quali il permanere del personale docente alle dipendenze dello Stato, gli uffici del Sovrintendente e degli intendenti scolastici dei tre gruppi linguistici e le modalità della loro nomina.

Ciononostante, quando, nel 1988, fu approvata, con il d.P.R. n. 405, la prima norma di attuazione in materia di istruzione per la Provincia di Trento, non si poté, o non si volle, realizzare il trasferimento anche del personale insegnante, con il risultato di limitare gravemente la portata delle previsioni dello Statuto di autonomia e di introdurre elementi di disfunzionalità. Le istituzioni a doppia dipendenza in tutti i settori sono destinate ad avere bassa funzionalità, alti costi rispetto al livello di servizio realizzato e, soprattutto, diluizione della responsabilità, almeno a tutti i livelli e in tutti gli ambiti nei quali è più concreta la doppia dipendenza e, quindi, soprattutto al vertice dell'apparato e ai vari livelli direzionali sottostanti.

La questione della dipendenza dei docenti e del personale direttivo dallo Stato rimase latente fino a tutto il 1993, quando il Governo, come si è detto, cominciò a rimettere in discussione - anche in relazione alle tassative esigenze di risanamento del debito pubblico - l'impianto finanziario delle due Province. Questa soluzione fu tradotta in una norma programmatica di carattere generale della legge finanziaria per l'anno 1994 e, poi, confermata anche dalla legge finanziaria del 1995. Nell'estate 1994, in collaborazione tra le due Province, si era, infatti, individuata una serie di settori ritenuti assai rilevanti per

un'ulteriore fase di evoluzione dell'autonomia, fra cui il completamento delle competenze in materia di istruzione.

Già nel corso di quell'estate viene elaborato dalla Provincia il primo schema progettuale di una nuova norma di attuazione della scuola. Nell'autunno 1994 iniziano i lavori della Commissione tecnica bilaterale con la partecipazione anche della Provincia di Bolzano. Dopo oltre un anno di approfondimenti tecnici e di rielaborazioni, si approda, il 21 dicembre 1995, all'esame finale della Commissione dei Dodici, che, all'unanimità, esprime il suo parere favorevole sul testo emendato secondo le proposte della Provincia di Trento e lo invia al Governo per l'approvazione del decreto legislativo. La nuova norma comprende essenzialmente tre filoni principali:

- il trasferimento del personale insegnante, docente, ispettivo e direttivo, dallo Stato alla Provincia;
- la piena competenza della Provincia per tutti gli aspetti dell'organizzazione scolastica (dalla sovrintendenza alle scuole di ogni ordine e grado);
- la specificazione delle competenze provinciali per quanto attiene ai programmi scolastici, modificabili con legge, previa consultazione del Ministero competente, nonché all'espletamento e all'organizzazione degli esami di Stato e delle nomine delle commissioni d'esame.

Il personale insegnante diventa così personale provinciale a tutti gli effetti: lo stato giuridico e il trattamento economico saranno definiti da leggi provinciali e dal contratto collettivo di lavoro provinciale. Vi sono comunque una serie di vincoli per assicurare l'armonia e il collegamento del sistema scolastico trentino con quello nazionale, come anche per assicurare la mobilità del personale dei ruoli provinciali con quelli delle scuole ed istituti operanti nel restante territorio nazionale. La legge provinciale, infatti, deve rispettare i principi fondamentali delle leggi statali nella materia e, *in primis*, quello della libertà di insegnamento e di autonomia della didattica nonché di autonomia delle istituzioni scolastiche (l'art. 34 combinato con l'art. 117, terzo comma, Cost.). Inoltre, il contratto provinciale, da stipulare dopo il recepimento da parte della legge provinciale dei principi di riforma del pubblico impiego, deve rispettare il trattamento economico fondamentale, il trattamento previdenziale, i livelli funzionali e le qualifiche, nonché le norme fondamentali degli istituti giuridici previsti dal contratto nazionale. Esso deve anche contenere le norme per assicurare il reinquadramento dei docenti secondo il contratto nazionale, all'atto del loro trasferimento fuori dal territorio della Provincia. In altre parole, quando un docente esce, per mobilità, dalla scuola trentina, riacquisisce integralmente lo stato giuridico ed il trattamento economico del corrispondente personale statale; ciò anche per non arrecare aggravii eventuali al bilancio dello Stato.

Per garantire il rispetto dei vincoli posti alle potestà provinciali, relativi ai principi fondamentali contenuti nei contratti nazionali e alla mobilità del personale in ambito nazionale, è previsto un parere preventivo e vincolante - per tali aspetti - del Ministro della Pubblica Istruzione sull'ipotesi di contratto provinciale, prima della sua definitiva sottoscrizione.

Per quanto riguarda l'organizzazione scolastica, oltre a sancire la piena autonomia provinciale nell'assicurare la migliore funzionalità di scuole e istituti con riguardo anche alle peculiari caratteristiche geografiche e socio-economiche del territorio e alle particolari esigenze di tutela delle minoranze linguistiche, la norma di attuazione prevede anche le disposizioni transitorie sul vertice tecnico-amministrativo della scuola: fino a quando la legge provinciale non disporrà diversamente rimarrà il sovrintendente scolastico, nominato dalla Giunta e scelto fra i dirigenti statali degli uffici centrali o periferici dell'istruzione, tra gli insegnanti laureati - docenti o direttivi - fra i professori universitari o fra i dirigenti provinciali, con incarico quinquennale.

Il Consiglio scolastico provinciale assume, per il personale, anche le competenze del Consiglio scolastico nazionale.

Fino a quando non intervengano leggi provinciali che disciplinino l'ordinamento scolastico provinciale o per quanto dalle stesse non stabilito nel rispetto dei principi della legislazione statale, continua ad applicarsi l'ordinamento scolastico statale, fermi restando tutti i poteri amministrativi della Provincia che subentra comunque all'amministrazione centrale - Governo, Ministro e relativi organi amministrativi -, salvo che per gli specifici aspetti già ricordati.

3.5. Area sviluppo economico e servizi

a) Decreto legislativo 6 ottobre 2000, n. 319 in materia di aziende di credito a carattere regionale.

Questa norma di attuazione dello Statuto speciale dispone modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 234 in materia di ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale. In tale sede vengono aggiornate le definizioni delle indicate aziende di credito a carattere locale, considerando tali anche quelle che hanno una parte limitata di sportelli fuori Provincia. Peraltro, il contenuto sostanziale della norma risulta fortemente limitato dal fatto che la materia è ora prevalentemente disciplinata a livello europeo e dalla normativa statale (a sua volta vincolata) che ne da attuazione.

b) Decreto legislativo 16 marzo 2001, n. 174 in materia di trasporti.

Esso adegua, con riferimento all'intervenuta legge 15 marzo 1997, n. 59 (cosiddetta legge "Bassanini" sul federalismo amministrativo), le vigenti norme di attuazione concernenti il trasporto ferroviario pubblico locale, l'accesso alla professione di autotrasportatore, nonché i ricorsi amministrativi in materia di trasporti. La norma di attuazione trova la propria ragion d'essere nel processo di riforma compiuto con l'art. 4, 4° comma, della richiamata legge n. 59, nonché col decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (relativo al conferimento alle Regioni ordinarie e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale a norma dell'art. 4, 4° comma, della medesima legge 15 marzo 1997, n. 59). La norma estende le competenze in materia di trasporti già ricono-

sciute alle Province dal d.P.R. 19 novembre 1987, n. 527, ricomprendendovi i servizi ferroviari in concessione alle Ferrovie dello Stato S.p.A. di interesse provinciale. A seguito del trasferimento delle funzioni statali, le Province subentrano allo Stato nei rapporti di concessione in atto con Ferrovie dello Stato S.p.A. (ora Trenitalia S.p.A.) e nei contratti di servizio in essere fra gli stessi soggetti.

3.6. Area tutela sanitaria e sociale, e previdenza

In termini generali, riguardo a questa area, va annotato che non si è al tempo previsto l'adeguamento della norma di attuazione in materia di igiene e di sanità pubblica (d.P.R. n. 474/1975), né di ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri (potestà legislativa primaria della Regione), nonostante le innovazioni introdotte nell'ordinamento del Servizio Sanitario Nazionale con l'aziendalizzazione delle precedenti Unità Sanitarie Locali; norme⁹⁰, queste, che pure hanno posto numerosi nuovi vincoli al legislatore, soprattutto provinciale, ma anche regionale, in materia di organizzazione sanitaria.

Diversamente, sul piano della previdenza integrativa sono state emanate due norme di attuazione statutaria che hanno consentito alla Regione di adottare una legislazione fortemente innovativa in materia, con la costituzione di una Società regionale, che, di fatto, assicura, o meglio, promuove e sostiene le prestazioni di previdenza integrativa alla quasi totalità dei lavoratori dipendenti, pubblici e privati, nonché dei lavoratori autonomi nelle due Province.

a) Decreto legislativo 12 aprile 2001, n. 221.

La norma di attuazione reca modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 gennaio 1978, n. 58, in materia di previdenza e di assicurazioni sociali. L'intervento innovativo prevede la possibilità per la Regione di disciplinare l'istituzione di fondi di previdenza integrativa e di favorirne la costituzione, in relazione alle norme introdotte a livello nazionale sul sistema previdenziale con il decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, recante la «Disciplina delle forme pensionistiche complementari» nonché con la legge 8 agosto 1995, n. 335 di «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare» (c.d. riforma Dini), che introduce il sistema di calcolo contributivo, disponendone la totale applicazione nei confronti di tutti gli assicurati a decorrere dal 1° gennaio 1996. Si prevede⁹¹ la delega alla Regione di potestà legislativa per la istituzione e il funzionamento di fondi negoziali, disciplinandone le modalità e prevedendo anche il

⁹⁰ D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, concernente il riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 e ss.mm.

⁹¹ Articolo 1-bis: «1. La Regione è delegata a disciplinare, nel rispetto del principio di economicità e dei criteri direttivi stabiliti dalla legislazione statale in ordine alla specificità ed unicità della finalità previdenziale, alle modalità costitutive dei fondi negoziali, alle funzioni degli organismi dei fondi stessi, al finanziamento, alla gestione ed al deposito dei patrimoni, alle prestazioni erogate ed alle responsabilità, il funzionamento dei fondi pensione a carattere regionale o intraregionale».

possibile finanziamento per la costituzione dei patrimoni dei fondi stessi. Altro aspetto innovativo è quello che consente alla Regione di promuovere la costituzione ed il funzionamento di appositi fondi pensione a carattere regionale per persone per le quali non sussistano o non operino previsioni normative che consentano l'adesione a forme di previdenza complementare, o per adeguare le provvidenze già previste dalla normativa regionale.

b) Decreto legislativo 14 maggio 2001, n. 259.

Altra norma di attuazione a carattere innovativo nell'ambito della previdenza riguarda l'ambito sociosanitario con l'obiettivo di assicurare nel tempo la sostenibilità economica delle future cure necessarie per particolari categorie di persone ovvero per la popolazione anziana in condizioni di fragilità e non autosufficienza, anche oltre i livelli minimi essenziali stabiliti a livello nazionale. In tal senso, la norma interviene, con modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 469, in materia di assistenza. La nuova norma detta disposizioni in materia di contributi obbligatori per la copertura di oneri sanitari e socioassistenziali, al fine di preconstituire le condizioni per assicurare nel prossimo futuro prestazioni integrative rispetto a quelle minime essenziali, già garantite dal sistema sanitario e sociale integrato provinciale, soprattutto nel caso in cui i costi sopravvenuti, sempre per le prestazioni superiori ai livelli essenziali, divengano nel tempo insostenibili, anche in quanto incompatibili con il mantenimento degli equilibri di bilancio. Tale norma è rivolta, in particolare, a consentire il ricorso a nuove modalità di finanziamento delle prestazioni connesse con la condizione di non autosufficienza, che interessa strati sempre più ampi di popolazione in connessione con l'allungamento della durata media della vita.

CAPITOLO QUARTO

LE NORME DI ATTUAZIONE DOPO IL 2001 E FINO AL 2023 A SEGUITO DELLE LEGGI COSTITUZIONALI DEL 2001 E DEGLI ACCORDI BILATERALI STATO-AUTONOMIA IN MATERIA DI FINANZA PUBBLICA

1. Le norme di attuazione dopo le modifiche del 2001 alla Costituzione e allo Statuto⁹²

Il processo di riforma costituzionale in senso regionalista a livello nazionale, negli anni a cavallo tra Ventesimo e Ventunesimo secolo, ha conosciuto una fase di particolare fermento in concomitanza con i lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali durante gli anni 1997-1998. Anche per questo motivo si ritiene opportuno un approfondimento sulle leggi di quel periodo, costituzionali e non, nonché dei loro effetti sulle modifiche di contesto istituzionale dell'autonomia speciale, come anche sulla produzione di norme di attuazione statutaria. Questo anche considerando come tali leggi siano state generatrici di ulteriori modifiche della parte finanziaria dello Statuto tramite leggi ordinarie "concordatarie" (con la procedura ex art. 104 St.), e, al contempo, di elaborazione ed emanazione di nuove norme di attuazione. Il tutto sempre in attesa di più organiche modifiche allo Statuto con legge costituzionale.

Infatti, dalle norme costituzionali del periodo indicato derivano sia una nuova architettura delle istituzioni dell'autonomia (Regione costituita dalle Province autonome) e una nuova forma di potestà legislativa provinciale primaria in materia di forma di governo e sistema di elezione degli organi provinciali (legge cost. n. 2/2001), sia nuove materie di competenza, in particolare provinciali, derivanti dalla cosiddetta clausola di salvaguardia delle autonomie speciali (art. 10 legge cost. n. 3/2001 e nuovo art. 117 Cost.) nell'ambito della modifica alla Costituzione nel Titolo dedicato a Regioni, Province e Comuni.

La più recente stagione di elaborazione normativa e di intenso dibattito politico e dottrinale sulla riforma dell'assetto degli enti territoriali, come definito nel Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, trova, infatti, il suo avvio con la promulgazione della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, che ha istituito un'apposita Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (nota come "Bicamerale"), con il compito di elaborare un progetto di legge costituzionale per la revisione della Parte seconda della Costituzione.

⁹² Sia consentito segnalare che alcune parti di questo capitolo sono riprese, seppure ampiamente integrate e rimaneggiate, da miei lavori precedenti. In particolare, si rinvia a G. POSTAL, *L'attuazione del pacchetto e il nuovo Statuto*, cit; ID., *Lo Statuto e le sue caratteristiche*, cit.; ID., *Le norme di attuazione statutaria*, cit. Si veda anche G. POSTAL, F. GUELLA, *L'autonomia in divenire. L'evoluzione dell'ordinamento provinciale dalle riforme del 2001 al federalismo fiscale*, cit.

A tale scopo, è definita anche una speciale procedura prevista dalla legge medesima in via di eccezione al procedimento ordinario di revisione costituzionale⁹³.

Il progetto di revisione costituzionale elaborato dalla “Bicamerale”, nel confermare il quadro istituzionale di specialità dell’autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, recava già talune significative innovazioni, tali da prefigurare le successive possibili evoluzioni del ruolo, della struttura e dei rapporti tra i soggetti dell’autonomia, nonché una vera e propria terza fase dell’evoluzione statutaria, dopo quelle del 1948 e del 1972. Sia l’art. 58 del progetto che la prima norma transitoria confermavano, infatti, la specialità della Regione, sancendo, però, anche un nuovo riconoscimento costituzionale delle Province autonome di Trento e di Bolzano, quali istituzioni costituenti la Regione stessa, e non più quale articolazione della Regione stessa, come previsto dallo Statuto vigente in quel tempo.

Nell’ambito del rinnovato ruolo costituzionale riconosciuto alle due Province autonome, particolare menzione merita il potere di iniziativa dei Consigli provinciali e del Consiglio regionale nella proposta di adeguamento dello Statuto. Il progetto prevedeva, infatti, di assegnare alle Regioni Val d’Aosta/*Vallée d’Aoste*, Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Friuli-Venezia Giulia nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano, seppure per un periodo limitato di tempo, definito in due anni, il potere di iniziativa per la legge costituzionale delle modifiche statutarie conseguenti alla revisione della Costituzione.

Per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* l’adeguamento proposto dai Consigli provinciali di Trento e di Bolzano avrebbe comportato la successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale per la procedibilità dinanzi al Parlamento (I norma transitoria). La medesima norma transitoria disponeva, poi, l’obbligo, nell’adeguamento dello Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, non solo del rispetto delle particolari forme di autonomia attribuite, ma altresì degli obblighi internazionali, con un implicito riferimento al Trattato di Pace e all’annesso Accordo Degasperi-Gruber per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (1946), nell’ambito del Trattato di Pace con le potenze alleate e associate, sottoscritto a Parigi il 10 febbraio 1947.

Il progetto di revisione costituzionale elaborato dalla Commissione bicamerale e approvato dalla stessa il 4 novembre 1997, ha dato impulso ad un ampio e complesso dibattito politico e dottrinale anche a livello locale, che ha coinvolto le assemblee legislative locali, le quali in vario modo hanno assunto iniziative dirette alla partecipazione della Regione e delle due Province autonome nei processi di riforma costituzionale allora in atto e, conseguentemente, in vista dei progetti di revisione dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

Il progetto di revisione costituzionale della “Bicamerale” ha, però, interrotto il suo percorso durante il 1998.

⁹³ Recato dall’art. 138 Cost. L’istituzione della “Commissione bicamerale” fu effettuata all’esito di un dibattito che coinvolse le Camere, nel luglio del 1996, in ordine ai contenuti e alle procedure del processo di riforma della Costituzione.

L'anno seguente, il rifiorire delle numerose iniziative di proposta di leggi, costituzionali e non, in materia di "federalizzazione" dello Stato e, comunque, di evoluzione del quadro ordinamentale regionale e delle autonomie locali, ha portato ad una ripresa del processo di riforma costituzionale, dopo la pausa conseguente alla sospensione dei lavori della Commissione Bicamerale.

Nell'anno 1999 hanno visto la luce diversi progetti di modifica della Costituzione, riguardanti in particolare:

a) la revisione degli artt. 121 e ss. della Costituzione in materia di autonomia statutaria delle Regioni a Statuto ordinario e di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, divenuta poi la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1;

b) la modifica dei cinque Statuti ad autonomia differenziata volta essenzialmente a riconoscere alle assemblee legislative regionali il potere di disciplinare con leggi regionali "rinforzate" la forma di governo regionale, la possibilità di elezione diretta e a suffragio universale del Presidente della Giunta ed il relativo potere di nomina degli assessori, nonché i rapporti con i Consigli regionali, ivi compresi gli effetti della mozione di sfiducia, al contempo, eliminandosi il vincolo del sistema proporzionale per l'elezione del Consiglio regionale (provinciale per Trento e Bolzano), rivedendosi le modalità di approvazione e modifica degli Statuti nonché introducendosi una serie di norme transitorie atte ad assicurare, nella fase di transizione, l'elezione diretta del Presidente della Regione (delle Province autonome di Bolzano e Trento).

La proposta di legge A.C. n. 168 e abb./A.S. n. 4368, sfociata successivamente nella legge costituzionale 30 gennaio 2001, n. 2 (che costituisce il parallelo per le Regioni a Statuto speciale di quanto disciplinato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 per le Regioni a Statuto ordinario), è il testo risultante dalla unificazione di diciannove proposte di legge di iniziativa parlamentare e due di iniziativa regionale presentate alla Camera dei Deputati. Ciascuna delle proposte iniziali si riferiva ad una singola Regione. Il testo unificato ha modificato contestualmente i cinque Statuti delle Regioni ad autonomia speciale. La prima Commissione permanente della Camera ha, infatti, ritenuto di procedere all'esame congiunto di tutte le proposte, al fine di operare in modo uniforme, evitando il rischio che talune delle Regioni a Statuto differenziato rimanessero escluse dal processo di riforma in corso.

Durante l'*iter* di approvazione del disegno di legge, unificato presso la Camera dei Deputati, si sono svolte diverse audizioni dei rappresentanti degli organi istituzionali della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e delle due Province autonome, sia presso la Prima Commissione Affari Costituzionali che presso la Commissione Parlamentare ("Bicamerale") per le questioni regionali. In concomitanza con le già menzionate audizioni e con l'evoluzione dei lavori parlamentari, sia il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* che i Consigli provinciali di Trento e di Bolzano si sono pronunciati in più occasioni, manifestando precisi orientamenti rispetto al disegno di legge costituzionale. In questo contesto, le deliberazioni assunte il 20 aprile 1999 e il 26 aprile 1999, rispettivamente, dal Consiglio regionale e dal Consiglio provinciale di Trento hanno espresso la

necessità di giungere in tempi rapidi all'approvazione di una modifica stralcio dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, che, nel rispetto degli artt. 116 e 131 della Costituzione nonché dell'unicità dello Statuto, contemplasse:

- il Consiglio regionale come organo costituito dai due Consigli provinciali di Trento e di Bolzano;

- il trasferimento alle Province autonome della potestà legislativa in materia di disciplina elettorale per l'elezione dei rispettivi Consigli provinciali, fatte salve le garanzie per i gruppi linguistici;

- per la Provincia di Trento, l'abrogazione del vincolo statutario al metodo proporzionale per la legge elettorale e la possibilità di prevedere l'elezione diretta del Presidente della Giunta provinciale.

La mozione n. 7, approvata dal Consiglio della Provincia autonoma di Trento il 26 aprile 1999, forniva in merito a tali richieste le seguenti motivazioni: *a)* la necessità di garantire, nell'ambito dell'unico Statuto di autonomia per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e sulla base dei medesimi principi di tutela delle minoranze linguistiche, una diversificazione normativa della disciplina elettorale della Provincia di Trento e di quella di Bolzano, attribuendo la relativa competenza legislativa ai due Consigli provinciali; *b)* la necessità di strumenti statutari volti a garantire la governabilità. Il che, per la Provincia autonoma di Trento, implicava:

- il superamento del vincolo del metodo proporzionale per l'elezione del Consiglio provinciale, pur con la garanzia, a tutela delle popolazioni ladine, della elezione di almeno un loro rappresentante, nonché con le altre forme di tutela delle popolazioni mochene e cimbre, site nel suo territorio;

- la modificabilità della forma di Governo, con la possibilità della previsione dell'elezione diretta del Presidente, dell'attribuzione allo stesso del potere di nomina e revoca degli assessori anche fra i non consiglieri e, quindi, una diversa e più pregnante qualificazione del rapporto tra Presidente e Consiglio.

Il successivo 8 settembre 1999, il Consiglio della Provincia autonoma di Trento si pronunciava nuovamente sull'argomento, approvando la mozione n. 16, con la quale:

- ribadiva la necessità di pervenire in tempi rapidi all'approvazione da parte del Parlamento di una "modifica stralcio" dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* finalizzata a introdurre una disciplina statutaria dei principi sul nuovo sistema elettorale basata sugli indirizzi già formulati nella mozione n. 7 del 1999;

- esprimeva la soddisfazione per il recepimento delle indicazioni a suo tempo espresse, ed adesione alla disciplina contenuta nell'art. 4, 1° c., del testo unificato dei progetti;

- invitava il Parlamento ad una revisione della disposizione transitoria che tenesse conto della valorizzazione delle istituzioni autonomistiche, nonché della tutela della minoranza ladina, mochena e cimbra;

- confermava la necessità di attivare un progetto di revisione organica dello Statuto da condurre secondo metodi, tempi e contenuti previamente elaborati dalle istituzioni assembleari rappresentative, con l'apporto di tutte le forze politiche consiliari.

Premessa questa sintetica ricostruzione delle vicende che hanno condotto al processo di modifica dello Statuto, non si può non rilevare come l'occasione persa con la "Bicamerale", che, come si è visto, prevedeva - entro determinati limiti temporali - una sorta di riserva ai Consigli per la riforma statutaria, trova almeno un nuovo seppur limitato elemento di innovazione nell'attuale modificato art. 103 dello Statuto, che riconosce in via ordinaria il potere di iniziativa legislativa costituzionale dei Consigli provinciali e regionale per la modifica dello Statuto, con il titolo anche ad esprimere pareri obbligatori, non vincolanti, sugli analoghi disegni di legge di iniziativa governativa o parlamentare. Del resto, anche alla luce della citata giurisprudenza costituzionale a favore della salvaguardia delle prerogative delle autonomie speciali, sarebbe stato impensabile che, nel momento in cui fosse stato modificato l'intero assetto istituzionale italiano e fosse stata riconosciuta alle Regioni ordinarie, in via generale, la piena autonomia statutaria, non più sottoposta a ratifica del Parlamento, per le Regioni ad autonomia speciale si fosse continuato ad operare la modifica degli Statuti ad esclusiva opera del Parlamento, senza attribuire un ruolo sostanziale ai Consigli.

Nel corso dell'anno 2001 hanno, pertanto, visto la luce le due leggi costituzionali di fondamentale rilevanza per il sistema dell'autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/*Südtirol*. Si tratta, appunto, della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, che ha dettato «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano», nonché della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modificazioni al titolo V della parte seconda della Costituzione».

La prima delle citate normative costituzionali ha effetti diretti sull'ordinamento statutario della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. L'art. 4 della legge 2/2001 ha, infatti, recato modifiche allo Statuto di autonomia, in particolare attribuendo alla legge provinciale la competenza a definire il sistema elettorale e la forma di governo (e cioè, principalmente, la disciplina degli organi statutari e dei rapporti tra gli stessi). Il Parlamento ha così ampliato l'autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano alla scelta della propria forma di governo, fino ad allora totalmente disciplinata dallo Statuto. La modifica dello Statuto, operata dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, si muove, quindi, nel senso di un rafforzamento del ruolo delle due Province autonome e pone le basi per la specializzazione e la diversificazione dei due sistemi elettorali, accentuando la diversità dei regimi, ma, al contempo, consentendo una maggiore possibilità di adeguamento alle specificità delle due realtà provinciali. In tale prospettiva, la legge provinciale sulla forma di governo è una diretta conseguenza del trasferimento della competenza elettorale dalla Regione alle Province autonome e della rimodulazione del Consiglio regionale come organo "derivato", in quanto composto dai due Consigli provinciali autonomamente eletti. La legge costituzionale opera, quindi, il conferimento alla sfera di autonomia provinciale

di una parte considerevole di “potere statutario” e porta a considerare anche i riflessi di questa nuova potenzialità sull’intero assetto istituzionale delle comunità trentina e altoatesina nonché, quindi, anche sul ruolo della Provincia e delle autonomie locali, oltre che sui loro rapporti “inter-istituzionali”.

Nell’ambito del descritto contesto normativo è ulteriormente intervenuta la legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha modificato il titolo V, Parte II, della Costituzione, ovverosia le disposizioni costituzionali che si riferiscono agli enti territoriali. Pur se riferite principalmente alle Regioni a Statuto ordinario, le modificazioni operate dalla riforma costituzionale trovano in parte indiretta applicazione anche per le Province autonome in virtù della norma transitoria contenuta nell’art. 10 della legge costituzionale, secondo cui «sino all’adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni recate dalla medesima legge trovano applicazione anche per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, per le parti in cui prevedono forme più ampie di autonomia rispetto a quelle ad esse già attribuite». Gli effetti diretti della legge costituzionale n. 3 del 2001 sono costituiti principalmente da:

- la costituzionalizzazione delle due Province autonome di Trento e di Bolzano come soggetti costituenti la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*;

- il riconoscimento di una sorta di “originarietà” delle forme di autonomia speciale, ad opera del nuovo art. 116 della Costituzione, che non sono più “concesse”, ma “appartengono” a quelle comunità regionali e provinciali;

- il riconoscimento alle Province di competenze ulteriori rispetto a quelle attribuite statutariamente, in una serie di materie elencate tra quelle a potestà concorrente regionale (art. 117, 3° c. Cost., come modificato), nonché di competenza (esclusiva) di carattere generale in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato dall’art. 117, 2° c., Cost., e non attribuite alla competenza concorrente;

- la riduzione dei limiti alla potestà legislativa esclusiva, cioè nelle nuove materie non previste dallo Statuto, salvo che quelle che l’art. 117, 2° c. della Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Per le materie già contemplate dallo Statuto, anche secondo l’interpretazione della Corte costituzionale, rimangono invariati i limiti di cui all’art. 4 e 5 dello Statuto di autonomia;

- il riconoscimento alle Province autonome di una soggettività in campo comunitario e internazionale attraverso: *a)* la possibilità di partecipare, nelle materie di competenza, alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e di provvedere all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali nonché degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalle leggi dello Stato e fermo restando il potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza; *b)* la possibilità, nelle materie di competenza, di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato con le forme disciplinate dalle leggi dello Stato;

- l’abolizione del controllo preventivo dello Stato sulle leggi provinciali e regionali. Il controllo diviene eventuale e successivo, in quanto il Governo può promuovere questione di costituzionalità delle leggi provinciali e regionali avanti la Corte costituzionale

entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione sul Bollettino ufficiale, qualora ritenga che una legge ecceda la competenza della Provincia o Regione medesima;

- l'abolizione del controllo di legittimità sugli atti amministrativi delle Province esercitato dalla Sezione di controllo della Corte dei conti, anche se perciò la Corte ritiene a titolo tuzioristico di dover operare esplicitamente una modifica della vigente norma di attuazione (d.P.R. n. 305 del 1988);

- la possibilità di ratificare, con legge provinciale, intese definite con altre Regioni per il migliore esercizio delle rispettive funzioni, anche attraverso l'individuazione di organi comuni.

La riforma costituzionale, dunque, ha portato di conseguenza a rivedere complessivamente il rapporto Stato-Regione e Province autonome. Fondamentale importanza assumerebbe, se fosse attuata, la prevista partecipazione di Regioni e Province autonome all'attività della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che, a sua volta, vedrebbe incrementato il suo ruolo nel processo di esame di particolari categorie di progetti di legge.

Tutti gli elementi sopra evidenziati hanno portato a delineare un sistema dell'autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* con responsabilità sempre più ampie in tema di definizione delle regole di governo complessivo della comunità trentina e altoatesina, di programmazione e di indirizzo, di impulso, ma anche di rapporti "esterni" alle comunità locali, sia con le altre Regioni e con lo Stato, che con le istituzioni comunitarie e con quelle a carattere internazionale.

Con riferimento alle finalità specifiche di questo lavoro, va evidenziato come le leggi costituzionali illustrate abbiano, di fatto, indotto anche alla formulazione di nuove norme di attuazione statutaria. Infatti, ad esempio, la modifica dei requisiti dell'elettorato attivo comporta la modifica del corpo elettorale e necessariamente la modifica della norma di attuazione (d.P.R. n. 50/1973), che disciplina le modalità per assicurare il diritto elettorale attivo alle persone che, pur residenti in una delle due Province, non abbiano ancora maturato il periodo temporale di residenza prescritto (un anno per Trento, quattro anni per Bolzano) per l'esercizio del diritto di voto, che, però, deve essere garantito in altro Comune e Regione di provenienza. L'ampliamento degli ambiti della potestà legislativa, in particolare delle Province autonome, comporta la revisione delle norme di attuazione che, in precedenza, erano state emanate, ad esempio, in materia di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, di opere idrauliche di prima e seconda categoria, o ancora di grandi infrastrutture, non previste dallo Statuto, ma per le quali precedenti norme di attuazione statutaria avevano disposto la riserva allo Stato, ovvero la delega di funzioni legislative e amministrative precedentemente riservate allo Stato. Di seguito, si evidenziano gli effetti delle già menzionate leggi sulla produzione di norme di attuazione statutaria.

2. Le norme dal 2002 al 2009 (anno della legge sul federalismo fiscale)

2.1. Area istituzioni: corpo elettorale, organi di Province e Regione, Uffici dello Stato nel territorio delle due Province, controlli, tutela dei gruppi linguistici, autonomia finanziaria e patrimonio

2.1.1. Organi delle Province e corpo elettorale

a) Decreto legislativo 18 dicembre 2002, n. 309 in materia di corpo elettorale ed esercizio del voto.

La prima norma di attuazione conseguente alle leggi costituzionali del 2001 è quella riguardante la intervenuta differenziazione del corpo elettorale delle due Province, ora con diversa durata del requisito di residenza continuativa per l'esercizio di voto elettorale attivo⁹⁴. Da notare che questa particolare disciplina incide sulla tenuta delle liste elettorali di tutti i Comuni italiani, istituendo le liste elettorali aggiuntive, distinte per Trento e per Bolzano, proprio per assicurare, comunque, la continuità del diritto di voto dei cittadini che hanno trasferito la residenza in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* durante il tempo di maturazione del requisito quadriennale o, rispettivamente, annuale (Trento).

2.1.2. Uffici dello Stato

a) Decreto legislativo 14 aprile 2004, n. 116, concernente l'Avvocatura dello Stato.

Tale decreto reca modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1049, n. 49 in materia di funzioni dell'Avvocatura dello Stato. La norma concerne alcuni aggiornamenti alle norme, in particolare prevedendo la facoltà di utilizzazione dell'Avvocatura dello Stato da parte della Regione, delle Province autonome e degli enti locali.

2.1.3. Tutela dei gruppi linguistici della Provincia di Bolzano

Le norme di seguito riportate costituiscono adeguamenti o perfezionamenti di disposizioni previgenti relative ad aspetti organizzativi volti ad assicurare la corretta attuazione del principio del riparto proporzionale dei ruoli e delle dotazioni organiche tra gli appartenenti ai diversi gruppi linguistici, ovvero la tutela dell'uso della lingua di ciascun gruppo di appartenenza nei rapporti con la pubblica amministrazione o con l'autorità giu-

⁹⁴ Un solo anno per il Trentino, mentre rimangono quattro anni per l'Alto Adige.

diziaria, nei processi civili, penali amministrativi o contabili, che si svolgono in Provincia di Bolzano, nonché di organizzazione e funzionamento di tutte le strutture istituzionali a carattere statale ivi operanti. In particolare:

a) Decreto Legislativo 18 gennaio 2002, n. 11, concernente «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di censimento in provincia di Bolzano»;

b) Decreto legislativo 31 gennaio 2003, n. 29, concernente «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche alle tabelle organiche del personale amministrativo degli uffici giudiziari in provincia di Bolzano»;

c) Decreto legislativo 6 giugno 2005, n. 120, che reca «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige concernenti modifiche alle tabelle organiche del personale degli uffici dell'amministrazione statale in provincia di Bolzano»;

d) Decreto legislativo 23 maggio 2005, n. 99, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, concernenti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di dichiarazioni di appartenenza o aggregazione al gruppo linguistico, in provincia di Bolzano»;

e) Decreto legislativo 6 giugno 2005, n. 120, che reca «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige concernenti modifiche alle tabelle organiche del personale degli uffici dell'amministrazione statale in provincia di Bolzano»;

f) Decreto legislativo 13 giugno 2005, n. 124, che concerne le «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di uso delle lingue italiana e tedesca nei processi penali e civili in provincia di Bolzano»;

g) Decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 177, riguardante le «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, concernenti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di tutela della popolazione di lingua ladina in provincia di Bolzano».

2.1.4. Tutela dei gruppi linguistici della Provincia di Trento

a) Decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 178.

Tale norma reca modificazioni al d.lgs. 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di tutela della popolazione ladina e di quelle germanofone insediate in Provincia di Trento. Si tratta, in particolare, dell'introduzione della figura del garante, cioè del soggetto cui compete fissare le norme della grafia e della linguistica per la tutela della lingua ladina, di quella mochena e di quella cimbra utilizzate in Provincia di Trento.

2.1.5. Autonomia finanziaria e patrimonio

a) Decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 176.

La norma concerne modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di trasferimento di beni del demanio stradale, rese necessarie a seguito del subentro delle Province autonome all'ANAS per la gestione della rete stradale statale insistente sul loro territorio. In particolare, tramite essa si prevede che i beni immobili che risultino non più funzionali alla viabilità stradale dello Stato siano trasferiti alla Provincia interessata per territorio.

2.2. Area tutela e governo dell'ambiente e del territorio, urbanistica, tutela del paesaggio e infrastrutture

a) Decreto legislativo 15 aprile 2003, n. 118.

Tale decreto reca modificazioni alle vigenti norme di attuazione in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico. Si tratta, in realtà, di una limitata modifica del d.P.R. n. 235 del 1977, che riduce solamente il tempo massimo per l'avvio delle procedure per il rinnovo delle concessioni stesse da cinque a quattro anni.

b) Decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 176 e decreto legislativo 18 aprile 2006, n. 196, poi integrato dal decreto legislativo 21 maggio 2007, n. 83.

Si tratta di modifiche al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, in materia di trasferimento alle Province autonome di beni del demanio stradale statale, a seguito della delega delle funzioni operata con le norme del 1997. Il primo decreto nonché i due successivi sopra riportati sono volti, in sostanza, a consentire la subdelega alle Province autonome delle funzioni statali in materia di catasto, già delegate alla Regione, nonché a perfezionare il coordinamento tra le procedure catastali e quelle inerenti alla legge tavolare applicata in Regione, oltre che con la legislazione regionale in materia di tavolare e libri fondiari.

c) Decreto legislativo 7 novembre 2006, n. 289, in materia di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche.

Tale decreto modifica il d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 e il decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463, in materia di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, eliminando ogni sorta di preferenza, nel rilascio delle concessioni a scopo idroelettrico, a favore delle Province o degli enti locali dei rispettivi territori. Tutto ciò anche per porre termine alla procedura di infrazione aperta nel 1999 dalla Commissione europea contro le preferenze accordate, a parità di condizioni, alle imprese degli enti locali ed ai concessionari uscenti. Al contempo, tramite esso si perfezionano le norme sulle competenze delle due Province autonome nella materia.

Per una migliore comprensione del tema della compatibilità delle norme di attuazione in materia di grandi concessioni idroelettriche con il diritto europeo è opportuno, per la rilevanza anche istituzionale dell'argomento, un adeguato approfondimento della

procedura di infrazione n. 1999/4902⁹⁵. La questione delle preferenze riconosciute agli enti locali e al concessionario uscente (in stretta analogia a quanto previsto dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 79 del 1999 per il restante territorio nazionale) ha dato luogo alla procedura di infrazione n. 1999/4902, avviata già nel dicembre 1999 dalla Commissione europea (poi integrata nel 2002 con procedura n. 2002/5461, con riferimento anche al sopramenzionato art. 12 del d.lgs. n. 79/1999). Le contestazioni della Commissione europea si riferivano, in particolare, alle varie forme di preferenza riconosciute dai due decreti legislativi sopra evidenziati ai concessionari uscenti e alle aziende provinciali o degli enti locali (queste ultime previste solo dalla norma di attuazione). La Provincia autonoma di Trento è ripetutamente intervenuta nelle sedi istituzionali competenti al fine di risolvere le delicate questioni poste dalle procedure di infrazione n. 4904 del 1999 e n. 2282 del 2002, promosse dalla Commissione Europea in riferimento al regime di rinnovo delle concessioni per grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico previsto dall'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 e dall'art. 11 del decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463.

Nel corso della procedura aperta dalla Commissione europea, con le lettere di costituzione in mora del 20 aprile 2001 e del 19 dicembre 2002, la Provincia, nel rispetto del principio costituzionale di leale collaborazione, ha costantemente cercato sia di concordare e di definire con i Ministeri competenti la posizione italiana da rappresentare alla Commissione europea, sia di stimolare l'approvazione da parte della Commissione dei Dodici di adeguate modificazioni delle norme di attuazione statutarie censurate dalla Commissione europea⁹⁶.

Le suddette iniziative non hanno, però, trovato una sostanziale collaborazione da parte del Ministero competente nel merito e, in particolare, nonostante gli accordi e le assicurazioni rese, non hanno trovato riscontro nella definizione della posizione italiana a cura del Ministero delle attività produttive (nota del 18 aprile 2003). Si è, quindi, giunti, in data 7 gennaio 2004, all'adozione da parte della Commissione europea del parere motivato di infrazione ai sensi dell'articolo 226 del Trattato che istituisce la Comunità europea. Con tale parere si assumeva che la Repubblica italiana fosse venuta meno agli obblighi derivanti dagli artt. 43 e successivi del Trattato, avendo adottato e mantenuto in vigore una legislazione che prevede un regime favorevole al concessionario uscente ed a taluni enti pubblici locali ed alle loro società, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico; prevedendo, altresì, la proroga delle suddette concessioni sino al 2010, o per un periodo di trent'anni dalla data di entrata in vigore delle disposizioni nazionali pertinenti.

⁹⁵ Sul punto, vedasi G. POSTAL, A. PACE, *La grande questione dell'energia idroelettrica*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le politiche del territorio*, Milano, 2011.

⁹⁶ In particolare, le note del 12 giugno 2001, 13 febbraio 2002, 21 febbraio 2002, 4 e 8 marzo 2002, 13 maggio 2002, 9 luglio 2002, 16 luglio 2002, 22 ottobre 2002, 30 dicembre 2002, 6 febbraio 2003, 16 aprile 2003, 29 agosto 2003, 3 ottobre 2003.

La Provincia autonoma di Trento si è, quindi, posta, ancora una volta, nella difficile ricerca di un punto di incontro con le amministrazioni dello Stato (nota 8 gennaio 2004). Anche la Provincia autonoma di Bolzano si è unita a quella di Trento nella richiesta di una modificazione condivisa della norma di attuazione statutaria (note a firma congiunta del 3 febbraio 2004 e dell' 11 maggio 2004), al fine di introdurre gli inevitabili adeguamenti della normativa di attuazione statutaria alla posizione espressa dalla Commissione europea.

La Commissione dei Dodici è, peraltro, pervenuta, il 16 dicembre 2004, alla adozione di uno schema di decreto legislativo, norma di attuazione statutaria recante modificazioni, tra l'altro, al contestato art. 1bis del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, come introdotto dall'art. 11 del d. lgs. 11 novembre 1999, n. 463. Tale schema, tuttavia, non è stato approvato dal Consiglio dei ministri. Nel luglio del 2005 è, invece, intervenuta la decisione della Commissione europea di deferire alla Corte di Giustizia la Repubblica italiana; decisione che è sospesa in un primo momento per il termine di quattro mesi, dando tempo allo Stato italiano per disciplinare la materia in attuazione della delega contenuta nell'art. 15 della legge 18 aprile 2005, n. 62, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge Comunitaria 2004». La suddetta norma attribuiva al Governo la delega a ridefinire gli aspetti della normativa nazionale sul sistema elettrico nazionale nel rispetto delle competenze delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, secondo quanto previsto dai rispettivi Statuti e dalle relative norme di attuazione.

Per quanto riguarda, quindi, la revisione sia della normativa nazionale, sia della normativa di attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, e, segnatamente, per quanto riguarda le modificazioni delle norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di energia⁹⁷, il Governo era tenuto ad elaborare e, soprattutto, ad approvare soluzioni normative compatibili con le competenze delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, oltre che con i Trattati dell'Unione europea.

In tale quadro, venendo a scadenza il termine dilatorio concesso dalla Commissione europea, il Governo, anche a fronte delle riserve delle Regioni e delle Province autonome, ha, poi, abbandonato lo schema di decreto legislativo con cui si intendeva dare attuazione alla menzionata delega ed è intervenuto direttamente con legge ordinaria, approvando l'art. 1, dal 482 comma al 493 comma, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)". I commi dal 483 al 492 di tale legge contengono la disciplina statale in materia di grandi concessioni ad uso idroelettrico. Con tali disposizioni lo Stato rivendica la materia alla competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi dell'articolo 117, 2° c., lettera e), della Costituzione. I predetti commi prevedono un termine di novanta giorni entro il quale le Regioni e le Province autonome devono armonizzare i propri ordinamenti

⁹⁷ D.P.R. 26 marzo 1977, n. 235.

alle norme contenute nei suddetti commi e, al contempo, dispongono l'abrogazione dell'art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, che, fatte salve le prerogative statutarie della Regione autonoma Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e delle Province autonome di Trento e Bolzano⁹⁸, demanda ad apposite norme di attuazione dei relativi Statuti il necessario coordinamento tra le norme del d.lgs. n. 79 del 1999 ed i vigenti ordinamenti statutari. Tutte le grandi concessioni di derivazione idroelettrica, in corso alla data di entrata in vigore del decreto e per le quali siano stati effettuati congrui interventi di ammodernamento, sono, nel frattempo, prorogate di dieci anni rispetto alla data di scadenza. Inoltre, è previsto un canone aggiuntivo per le concessioni relative anche a beni demaniali delle Province autonome, i cui proventi sono riservati, per la quota più consistente, alle entrate dello Stato, e, per altra quota, ai Comuni interessati.

Tale disciplina statale, espressamente rivolta anche alle Province autonome, sembra, quindi, diretta a negare quella particolare caratteristica dell'autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/*Südtirol*, per il quale lo Statuto attribuisce alla potestà legislativa primaria della Provincia un insieme di competenze riconducibili alla materia ambientale e, più in particolare, alla difesa del suolo e dell'ecosistema, alla utilizzazione delle acque e del demanio idrico, nonché alla potestà legislativa concorrente le materia di utilizzazione acque pubbliche e di igiene e sanità. Tale ampio riconoscimento di competenze è completato da specifiche norme di attuazione dello Statuto, tra le quali rilevano il d.P.R. n. 115 del 1973 («Norme di attuazione in materia di trasferimento alle province autonome dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione»), il d.P.R. n. 381 del 1974 («Norma di attuazione in materia di urbanistica ed opere pubbliche») e il d.P.R. n. 235 del 1977 («Norme di attuazione in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica»), con le modificazioni apportate dal decreto legislativo n. 463 del 1999 («Norme di attuazione in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica»).

Il 31 dicembre 2005 era la data, ormai prossima, di scadenza dei termini con riguardo a tutte le concessioni rilasciate all'ENEL, sia nel Trentino che nell'Alto Adige/*Südtirol*, per avviare le procedure di rinnovo delle concessioni medesime ed era, inoltre, già scaduto il termine per l'avvio della procedura riguardante la concessione rilasciata ad Edison per gli impianti di S. Giustina in Vai di Non, il più grande invaso artificiale del Trentino con oltre 180 milioni di metri cubi di acqua, essenziale anche per la laminazione delle piene sulla Valle dell'Adige, le città di Trento, Rovereto e Verona.

Nell'ambito della Commissione dei Dodici veniva acclarata, nella seduta del 10 novembre 2005, l'impossibilità di emanare in tempo utile, e cioè entro il 31 dicembre 2005, la norma di attuazione modificativa del d.P.R. n. 235 del 1977, in adeguamento al parere motivato di infrazione della Commissione europea. Ciò in quanto tutte le proposte presentate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, fin dal 2002 e anche nell'ultima versione approvata come schema dalla Commissione paritetica il 16 dicembre

⁹⁸ Secondo quanto previsto ai commi 15 e 16 dell'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481.

2004, non avevano ancora ricevuto un parere dalle amministrazioni statali competenti, se non quello, negativo, del Ministero dell'Economia; parere il quale, a sua volta, era sostanzialmente fondato sul presupposto che le Province non potevano avere competenza, trattandosi di materia di esclusiva competenza dello Stato (tutela della concorrenza) e, di fatto, ignorando che le norme di attuazione statutaria sono esse stesse norme statali.

In data 10 novembre 2005 la Presidenza del Consiglio dei ministri aveva diramato uno schema di decreto legislativo recante "Attuazione della direttiva 2003/54/CE per la definizione della durata delle concessioni di grande derivazione di acque pubbliche a scopo idroelettrico". Tale schema aveva formato oggetto di esame - in sede istruttoria tecnica - della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e la Province autonome, nella quale era emersa la posizione comune, espressa dai rappresentanti tecnici regionali e delle Province autonome, volta a salvaguardare le prerogative regionali e delle Province medesime nella materia, ed aveva portato - in data 15 dicembre - al parere unanimemente negativo espresso dalla Conferenza medesima.

In questo quadro, caratterizzato da una estrema incertezza normativa, si deve evidenziare come l'intervento del legislatore provinciale interveniva per adeguare la normativa provinciale, disponendo anche la disapplicazione delle disposizioni contenute nell'art. 1*bis* del d.P.R. n. 235 del 1977, in quanto incompatibili con l'ordinamento comunitario.

Infatti, il legislatore provinciale, in relazione alle già menzionate procedure d'infrazione n. 1999/4902 e n. 2002/2282, disponeva che ai procedimenti amministrativi per l'assegnazione di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, non si applicassero le norme contestate dalla Commissione europea.

Conseguentemente le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico sarebbero state rilasciate prescindendo dalle preferenze a favore del concessionario uscente, degli enti locali o provinciali⁹⁹.

In attesa della fissazione della udienza pubblica per la decisione della Corte costituzionale sui ricorsi pendenti, per riordinare la complessa situazione normativa e adeguarla ai vincoli posti dalla normativa comunitaria, anche alla luce della procedura di infrazione, interveniva, dopo un intenso scambio di relazioni istituzionali, il d.lgs. 7 novembre 2006, n. 289, recante le nuove norme di attuazione statutaria con la modifica del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235, adeguandola al diritto europeo. La norma di attuazione attribuisce, inoltre, come trasferimento di funzioni statali alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, l'esercizio delle funzioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico. In relazione a tale attribuzione di funzioni, le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico sono disciplinate con legge provinciale, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli accordi internazionali, dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato. La medesima

⁹⁹ Di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 235 del 1977.

norma di attuazione abroga, quindi, i commi da 6 a 12 del d.P.R. n. 235 del 1977, come modificato dal d.lgs. n. 463 del 1999, nella parte in prevedeva il regime delle preferenze a favore dei concessionari uscenti e delle aziende degli enti locali.

2.3. Area istruzione, ricerca e alta formazione

a) Decreto legislativo 19 novembre 2003, n. 345.

Tale decreto innova la vigente norme di attuazione, il decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano, per specificare le modalità di modifica ed integrazione dei programmi scolastici, con legge provinciale, ovvero con atto amministrativo, laddove esse riguardino aspetti non disciplinati dalla legislazione statale. Esso interviene anche per esplicitare le modalità per la definizione dei contratti collettivi provinciali di lavoro del personale insegnante, introducendo nel procedimento il parere del Ministero competente. Al contempo, tramite esso è garantito il rispetto del trattamento economico fondamentale previsto dai rispettivi contratti collettivi nazionali, nonché il rispetto delle qualifiche e del trattamento di previdenza previsto dalle vigenti normative statali. È altresì prevista la possibilità che i contratti collettivi provinciali definiscano trattamenti economici aggiuntivi, da collegare a prestazioni lavorative aggiuntive. Sono, quindi, perfezionate le norme relative ai processi di mobilità, anche a livello nazionale, del personale insegnante, nonché gli effetti sul trattamento economico e giuridico del personale medesimo, al contempo evitando oneri aggiuntivi, anche indiretti, di natura previdenziale o retributiva, al bilancio dello Stato.

b) Decreto legislativo 19 novembre 2003, n. 346.

Esso reca le corrispondenti modificazioni alle norme di attuazione statutaria vigenti in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Trento (decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 405), in stretta analogia con la sopraesposta norma riguardante il personale insegnante della Provincia di Bolzano. Tale norma è volta, altresì, a semplificare il contesto normativo e a superare difficoltà gestionali ed operative che hanno inciso in modo negativo sull'efficienza e l'efficacia dell'intervento amministrativo provinciale. Il costante dualismo tra normativa e contrattazione statale e provinciale in materia di personale insegnante ha spesso creato incertezze e conflittualità, con risvolti non sempre positivi sull'andamento scolastico. Le recenti riforme del sistema, tra le quali vanno ricordate la riforma dei cicli, l'elevamento dell'obbligo di istruzione e formazione nonché l'autonomia scolastica, impongono scelte di integrazione e coordinamento tra istruzione, scuola materna, da un lato, e formazione professionale e lavoro, dall'altro. Esse richiedono, quindi, una revisione anche nell'organizzazione del personale, con una progressiva valorizzazione della contrattazione collettiva provinciale, ferma restando la mobilità del personale insegnante nell'intero contesto nazionale, senza oneri per lo Stato.

c) Decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 245 e decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 250.

I due decreti intervengono sulle rispettive vigenti norme in materia di Accademia di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, conservatori musicali e istituti musicali pareggiati in Provincia di Bolzano e, rispettivamente, su quelli operanti in Provincia di Trento. Essi mettono ancora in evidenza le diversità di impostazione, tra Trentino e Alto Adige/*Südtirol*, della materia istruzione, alta formazione culturale ed artistica, risalenti, a loro volta, alla diversa impostazione delle norme dello Statuto di rispettivo riferimento. La prima norma riguarda modifiche alla vigente normativa di attuazione, al fine di adeguarne i contenuti alle intervenute modifiche a livello nazionale, con la legge di riforma dell'ordinamento delle Accademie di belle arti e, tra l'altro, di conservatori di musica¹⁰⁰. Con ciò si interviene per la prima volta con una delega di funzioni statali alla Provincia autonoma di Trento nella materia dell'alta cultura, con particolare riferimento al Conservatorio musicale di Trento. La norma di attuazione prevede il conferimento alla Provincia di Trento delle funzioni statali relative ai conservatori di musica, agli istituti musicali pareggiati, alle Accademie di belle arti, agli istituti superiori di industrie artistiche, esercitate con il supporto del CNAM (Consiglio nazionale per l'alta formazione artistica e musicale). Tramite essa si prevede, inoltre, l'attribuzione alla Provincia della competenza legislativa in materia di finanziamento delle istituzioni e di edilizia ad esse destinata.

2.4. Area tutela sanitaria e sociale

a) Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 168 recante norme di attuazione dello Statuto speciale in materia di controlli igienico sanitari sulle merci all'importazione e in materia (del tutto diversa) di assistenza sanitaria negli istituti penitenziari.

Tramite tale norma sono previste forme di collaborazione e coordinamento tra Uffici veterinari di frontiera e strutture provinciali in materia di igiene e sanità pubblica; ciò avviene attraverso apposite intese tra Ministro competente e Provincia interessata per territorio, sulla base delle funzioni spettanti, rispettivamente, alle Province autonome di Trento e di Bolzano e di quelle spettanti agli organi statali. Si tratta di perfezionamenti di norme attuative vigenti. Con essa si aggiunge anche la delega alle Province autonome delle funzioni statali in materia di assistenza sanitaria e sociale ai detenuti, nonché per il loro reinserimento sociale; il tutto sulla base di convenzioni tra Ministero competente e Provincia.

¹⁰⁰ Legge 21 dicembre 1999, n. 508, recante la «Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati».

2.5. Area sviluppo economico e servizi

a) Decreto legislativo 11 giugno 2002, n. 139.

Anche questa norma, in materia di incentivi alle imprese (art. 9 St.), dà attuazione alle intese intervenute tra Governo e Province autonome (negli anni 1992-1995 sopra illustrate) in materia di salvaguardia dell'autonomia finanziaria e di assunzione di funzioni statali mediante il trasferimento di funzioni statali nelle materie previste dallo Statuto, ovvero mediante la delega di funzioni statali, ma sempre con oneri almeno in parte a carico delle medesime, negli altri casi. Il trasferimento in questo caso riguarda le funzioni in materia incentivi alle imprese, laddove esse siano ancora esercitate dallo Stato.

b) Decreto legislativo 14 ottobre 2004, n. 283.

Tramite tale decreto si modifica il decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197, in materia di lavoro. Anche in questo caso si tratta di adeguamenti di norme di attuazione vigenti per assicurarne l'efficacia a seguito di intervenute riforme nazionali in materia di lavoro. Si tratta, nella sostanza, di contrastare il diniego di interpretazione evolutiva, da parte degli uffici statali, delle norme di attuazione previgenti, laddove esse prevedevano dall'origine la delega delle funzioni statali alle Province di Trento e di Bolzano: gli uffici statali ritenevano, infatti, che la delega si riferisse solamente agli uffici statali e alle funzioni statali come disciplinate al tempo della norma di delega originaria. L'intervento "adeguativo" è volto a chiarire che la delega è dinamica ed opera anche nel caso in cui nuove leggi statali prevedano la trasformazione di precedenti strutture statali, le cui funzioni originarie sono state delegate, eliminando l'effetto perverso, derivante dall'interpretazione ministeriale, di conseguire la ricostituzione nel territorio provinciale di uffici statali soppressi da oltre vent'anni.

3. *L'Accordo di Milano (2009), il Patto di garanzia (2014)¹⁰¹ e i successivi accordi come presupposti alle norme di attuazione statutaria dal 2009 al 2023*

L'ulteriore crisi della finanza pubblica che si avvera attorno al 2009, a seguito della recessione mondiale dell'economia, particolarmente acuta in Italia anche sul versante della finanza pubblica, dà luogo a nuove manovre statali restrittive sulla finanza e sui bilanci sia delle amministrazioni centrali che di quelle regionali e locali. Ancora una volta l'imperativo categorico, per assicurare la tenuta dei conti pubblici, è quello di ridurre la spesa pubblica ed incrementare le entrate, coinvolgendo appieno le autonomie, sia ordinarie che speciali.

Ecco, dunque, quali sono i presupposti che inducono ad una nuova trattativa "a tutto campo" sulla finanza regionale e provinciale: ancora una volta, come nel 1992, è la crisi

¹⁰¹ Cfr. S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *L'autonomia provinciale alla prova delle esigenze di riequilibrio della finanza pubblica: cronistoria dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in A. VALDESALICI (a cura di), *L'ordinamento finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, Milano, 2024, pp.129-150.

della finanza pubblica italiana, correlata anche alla recessione economica internazionale ed italiana, a spingere il Governo ad impostare una serie di misure legislative di coordinamento della finanza pubblica, che si traducono in significative contrazioni della spesa pubblica, sostanzialmente in tutti i settori, ma, soprattutto, con una rilevante incidenza sulla finanza regionale e locale, coinvolgendo sia le autonomie territoriali ordinarie, che quelle a Statuto speciale.

A tal proposito, si deve evidenziare che, dopo l'adozione della norma di attuazione del 1996, l'assetto finanziario provinciale è, poi, rimasto immutato per oltre dieci anni. In tempi più recenti, tuttavia, proprio per fronteggiare la nuova crisi di finanza pubblica, evitando che la stessa si traduca in meri tagli alle entrate regionali e provinciali, il Titolo VI dello Statuto relativo alla autonomia finanziaria di entrata e di spesa, è stato modificato, in un arco di quattordici anni, per quattro volte sulla base di quattro distinti accordi, siglati tra il Governo, la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e le due Province autonome¹⁰².

Seguendo un'impostazione cronologica, il primo accordo, noto come Accordo di Milano, risale al 2009 ed è stato recepito dal Parlamento nella legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finanziaria 2010)¹⁰³. Attraverso questo atto normativo sono state apportate modifiche significative allo Statuto, che hanno ridefinito tratti sostanziali e caratterizzanti del sistema di finanziamento dei tre enti autonomi coinvolti, adeguando così le norme fondamentali della finanza regionale e provinciale al nuovo assetto della finanza statale, come si andava progressivamente delineando in seguito alla riforma costituzionale del 2001, nonché all'approvazione della legge delega n. 42/2009. La legge delega richiamata, nel disegnare il nuovo sistema di relazioni finanziarie intergovernative, esclude dal suo ambito di applicazione le Regioni speciali, se non per limitate disposizioni. Tra queste l'art. 27, il quale si rivolge proprio alle autonomie speciali, imponendo un obbligo di coordinamento della finanza pubblica della specialità con quella nazionale, anche in termini di concorso agli obiettivi generali di finanza pubblica. Cionondimeno, la disposizione non contiene una disciplina puntuale e dettagliata, ma richiama in modo generico gli obblighi di perequazione e solidarietà, nonché i vincoli di cui al patto di stabilità interno e gli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, rinviando, per la definizione del concreto coinvolgimento degli enti speciali, in termini di criteri e modalità di partecipazione, all'attivazione di procedure di negoziazione bilaterale tra lo Stato e l'ente autonomo interessato. Il rinvio è, quindi, al principio pattizio, quale strumento per conciliare le esigenze della specialità finanziaria, e la conseguente differenziazione territoriale, con la necessaria partecipazione delle autonomie al riequilibrio della finanza pubblica, e, in particolare,

¹⁰² Con l'art 1, 107 c. e ss. legge n. 191 del 2009; con l'art. 1, 518 e 520 cc. della legge n. 147 del 2013; con l'art. 1, 407 c. e ss. della legge n. 190 del 2014; con l'art. 1, 458-522 cc. della legge n. 234 del 202; e, infine, con l'art. 9, c. 3 e ss. del D.L. n. 135 del 2023, convertito in legge n. 191/2023.

¹⁰³ Cfr. art. 2, 106-126 cc.

alla perequazione delle risorse finanziarie¹⁰⁴, quale espressione dell'unità nazionale e garanzia per la tenuta della finanza dello Stato¹⁰⁵.

Va anche tenuto conto che, in relazione all'evoluzione dell'ordinamento delle Regioni ordinarie e alla contestuale rafforzamento della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, questo periodo è caratterizzato da una ulteriore sequenza di accordi tra Stato, Province e Regione, con l'obiettivo del perfezionamento della nuova impostazione dell'autonomia finanziaria come disciplinata dal Titolo VI dello Statuto, dopo le radicali modifiche del 2009, alla luce della concreta applicazione delle norme, ma anche con lo scopo più immediato di assicurare l'equilibrio dei bilanci delle Istituzioni dell'Autonomia a fronte delle perduranti misure di stretto coordinamento della finanza pubblica complessiva, al contempo assicurando anche il necessario concorso della medesima autonomia agli obiettivi di finanza pubblica complessiva e, quindi, agli equilibri dei bilanci dello Stato e alla sostenibilità del debito pubblico.

Tant'è che le successive misure statali, direttamente collegate alla crisi di finanza pubblica del 2011 e seguenti e alla gravissima contemporanea recessione economica mondiale, sono conseguenza anche dei nuovi Trattati internazionali e dell'Unione europea (quali *Fiscal compact*, *Two pack*, *Six Pack*), correlati, a loro volta, alla crisi. Alle innovazioni a livello europeo e internazionale seguono la legge costituzionale n. 1/2012, che modifica gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., il decreto-legge n. 174/2012 (convertito in legge n. 233/2012), nonché la legge n. 243/2012, attuativa della stessa modifica costituzionale: tutte norme, queste, destinate, soprattutto, ad assicurare gli equilibri dei bilanci pubblici e la sostenibilità del debito pubblico a tutti i livelli istituzionali della Repubblica. Questo avviene anche attraverso un più stringente controllo e governo della finanza pubblica, con effetti limitanti gli ambiti di autonomia delle gestioni e dei bilanci delle Regioni a Statuto ordinario e correlati enti locali, ma anche, in parte significativa, delle autonomie speciali. Infatti, nel periodo preso in considerazione, la Corte costituzionale si è pronunciata su numerose questioni di legittimità costituzionale poste dalle Regioni e dalle Province autonome¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Il necessario rispetto del principio consensualistico trova conferma anche nella giurisprudenza successiva. Cfr. *ex plurimis*, Corte cost., sentt. n. 71/2012, n. 241/2012. D'altro canto, gli enti speciali sarebbero comunque chiamati a rispettare i principi ispiratori della riforma della finanza territoriale sopra richiamata, poiché questi sono senz'altro da considerarsi alla stregua di norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e, in quanto tali, rappresentano un limite all'esercizio della potestà legislativa delle autonomie speciali sia in ambiti esclusivi che concorrenti.

¹⁰⁵ R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, 6, 2008, p. 1052.

¹⁰⁶ Vedasi, fra l'altro, le sentt. n. 39/2013, n. 60/2014 e n. 88/2014.

3.1. La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di finanza pubblica

A fronte di interventi drastici dello Stato sulla finanza regionale, in generale, e su quella delle autonomie speciali, in particolare, si ritenne, fra tutte le Regioni e le Province autonome, di ricorrere sistematicamente al giudizio della Corte costituzionale, che, proprio ad iniziare dagli anni '90, affrontò in modo "organico" il difficile rapporto tra la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica complessiva e l'autonomia regionale. La questione non era posta per sottrarsi agli obblighi di leale cooperazione nel concorso ad obiettivi di interesse generale del Paese, quanto per l'alto grado di invasività e l'unilateralità delle norme statali nella scelta dei mezzi e dei modi per ottenere il risultato. L'obiettivo era - ed è tuttora - la difesa del principio della negoziazione degli obiettivi e dei criteri di individuazione e riparto degli oneri tra livello statale, regionale e locale.

Infatti, la Corte costituzionale, nelle sentenze del periodo, ha ritenuto che le esigenze di unità nazionale, solidarietà e leale collaborazione vincolassero anche il sistema finanziario delle Regioni speciali. Tuttavia, tale affermazione non è ovviamente priva di limiti a garanzia delle autonomie differenziate: infatti, si riconosce che il concorso delle stesse agli obiettivi di risanamento si deve svolgere secondo modalità - quantitative e qualitative - coerenti con i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Nel periodo più recente, in particolare dopo l'emanazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, con l'introduzione delle nuove regole sul pareggio ed equilibrio dei bilanci e sui limiti dell'indebitamento, la giurisprudenza della Corte si è sempre più orientata a dare priorità ai principi di unitarietà economica, oltre che giuridica, della Repubblica. Con le sentenze nn. 36/2004, 138/2013, 19/2015, 107/2016, la Corte ha evidenziato che, nell'esercizio del compito di custode della finanza pubblica allargata, lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possano riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica. In questo quadro, essa ha ribadito il coinvolgimento diretto delle autonomie speciali sia nel processo di armonizzazione dei bilanci, sia nella facoltà della legge statale di imporre alle Regioni obiettivi e vincoli connessi ad obiettivi nazionali, precisando anche che i principi fondamentali, espressi dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, sono applicabili anche alle Regioni a Statuto speciale e Province autonome.

La Corte ha salvaguardato, invece, le prerogative delle autonomie speciali per quanto riguarda la corretta regolazione dei rapporti istituzionali Stato-Regione e le procedure che le devono improntare nel rispetto dei rispettivi Statuti e delle norme di attuazione. Basti citare, a titolo esemplificativo, la sentenza n. 252 del 2017 su ricorso della Regione siciliana, laddove la Corte costituzionale ha affermato che è da escludere che lo Stato possa esercitare in materia di coordinamento di finanza pubblica una potestà regolamentare integrativa e non meramente tecnica, mentre la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha previsto una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata (si ve-

dano anche le sentenze. n. 229 del 2011; nn. 28, 51, 60, 79, 104 del 2013; n. 22 e n. 88 del 2014).

Con la sentenza n. 40 del 2016, la Corte costituzionale ha ribadito ancora che i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale e, infatti, «rispetto a questi ultimi, merita certo di essere privilegiata la via dell'accordo, ma, in casi particolari, il principio desunto dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009 può essere derogato dal legislatore statale in quanto non recepito dallo statuto di autonomia [...] o dalle norme di attuazione di esso» (anche sentenze n. 140/2017; nn. 82, 176, 238, 239, 263, 273 del 2015).

In materia di riserve all'erario e patto di stabilità, la Corte ha più volte precisato le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali (sentenze n. 3 del 2016; n. 241 del 2012; n. 145 del 2014; nn. 176 e 273 del 2015): *a)* la natura tributaria dell'entrata; *b)* la novità di tale entrata; *c)* la destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime». E ancora: «In ordine alle leggi produttive di una riduzione del gettito di tributi erariali di competenza regionale, questa Corte ha affermato che lo Stato può legittimamente variare la disciplina dei tributi erariali, incidere sulle aliquote e persino sopprimerli, in quanto essi rientrano nell'ambito della sua sfera di competenza esclusiva, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (*ex multis*, sentenze n. 29 del 2016, n. 89 del 2015, n. 97 del 2013, n. 241 del 2012 e n. 298 del 2009)». Occorre in proposito ribadire che «...lo statuto di autonomia non assicura alla Regione [...] una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale». Ciò, tuttavia, non deve comportare una riduzione di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (sentenza n. 97 del 2013).

3.2. Gli accordi tra Governo e Province autonome e Regione dal 2009

È in questo contesto che si colloca l'Accordo di Milano del settembre 2009, che, collegandosi all'art. 27 della l. n. 42/2009, interviene, invero, su diversi profili dell'assetto finanziario provinciale. In estrema sintesi, gli interventi riformatori possono ricondursi a due tipologie: quelli che determinano una contrazione della dotazione finanziaria in nome della solidarietà e del riequilibrio della finanza pubblica e quelli che inverano un consolidamento dell'autonomia provinciale nella sua duplice dimensione finanziaria e politico-istituzionale. Se tali traiettorie vengono declinate nel quadro delle entrate, si riscontra una valorizzazione delle compartecipazioni ai gettiti tributari riferibili al territorio e, ancorché in via marginale, dei tributi propri autonomi e derivati, ma venendo, al contempo, elimi-

nate tutte le altre fonti di finanziamento concorrente, variamente riconducibili alla voce di bilancio “trasferimenti”.

È prevista, sulla base di nuove norme di attuazione statutaria, la delega alla Provincia autonoma di Trento, ai sensi degli articoli 16 e 17 dello Statuto, delle funzioni legislative e amministrative statali relativamente all’Università degli Studi di Trento, compreso il relativo finanziamento.

L’onere per l’esercizio delle già menzionate funzioni rimane a carico della Provincia, secondo quanto previsto dall’art. 79, comma 1, lettera c), del medesimo Statuto. Sono, inoltre, delegate alle Province autonome, sempre sulla base di norme di attuazione statutaria¹⁰⁷, le funzioni di gestione degli ammortizzatori sociali, ivi compresa la possibilità di avvalersi dell’INPS sulla base di accordi con quest’ultimo. Le Province autonome possono regolare la materia sulla base dei principi della legislazione statale, con particolare riguardo ai criteri di accesso, utilizzando risorse aggiuntive del proprio bilancio, senza oneri a carico dello Stato ed assicurando, comunque, il rispetto dei livelli delle prestazioni garantiti a livello nazionale.

I contenuti dell’Accordo sono trasposti dallo Stato nella Legge di stabilità dello Stato 2010 (art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n.191).

Questo approccio si afferma come priorità sul fronte della certezza delle entrate, favorendo così una programmazione delle risorse di lungo periodo e il recupero dello spirito originario dell’autonomia finanziaria, nonché limitando il potere statale di variazione del volume delle risorse da destinare alla Provincia e, contemporaneamente, responsabilizzando l’ente medesimo su quello della partecipazione agli obiettivi ed obblighi di livello statale.

Negli anni successivi, l’autonomia finanziaria, quale garantita dallo Statuto e dalle norme di attuazione, è stata, tuttavia, messa a dura prova dal deterioramento progressivo del contesto economico-finanziario complessivo, che, insieme ai vincoli sempre più stringenti imposti alla finanza pubblica statale dal sistema europeo di *governance* economica¹⁰⁸, ha finito per incidere sugli assetti di tutti gli enti territoriali, ordinari e speciali, attraverso misure unilateralmente imposte dalla legislazione statale nelle manovre finanziarie che si sono susseguite a partire dal 2010¹⁰⁹. Ciò vale per quanto concerne il taglio dei trasferimenti, i limiti posti alla spesa, il contributo al patto di stabilità interno, nonché la previsione di accontamenti e il ricorso a riserve all’erario, in violazione delle condizioni

¹⁰⁷ Cfr. decreto legislativo 5 marzo 2013, n. 28.

¹⁰⁸ La situazione, peraltro, è stata aggravata dalla mancanza di una riforma istituzionale che ridisegnasse le fondamenta dello Stato regionale italiano. Il ripensamento del disegno autonomistico, viceversa, è stato alla base di isolate e frammentate modifiche apportate dalle manovre finanziarie che si sono susseguite negli anni e sono state ricondotte dallo Stato - con il *placet* della Corte costituzionale - nell’alveo della competenza statale in materia di «principi fondamentali di coordinamento finanziario», legittimando tale interventi alla luce della peculiare situazione di contingenza finanziaria, nonché del carattere funzionalistico riconosciuto alla richiamata competenza statale.

¹⁰⁹ Emblematicamente si cita il d.l. n. 78/2010, convertito in l. n. 122/2010, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

e dei limiti posti dal modificato art. 79 dello Statuto (come modificato a seguito dell'accordo di Milano) e dalla norma di attuazione che ne detta la disciplina¹¹⁰.

L'impostazione dei rapporti finanziari Stato-Autonomia sopra evidenziata diviene ancora più rafforzata in seguito alla costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio con la legge costituzionale n. 1 del 2012, in attuazione degli accordi presi a livello internazionale (europeo) con il *Fiscal Compact* del 2011. A tal proposito, va, infatti, rilevato come la competenza a disciplinare le misure e le modalità, anche di dettaglio, destinate a dare attuazione ai principi del pareggio di bilancio e di sostenibilità del debito, possa essere collegata ad una competenza dello Stato per così dire *sui generis*, che trova la propria base giuridica nell'art. 81 Cost. e nell'art. 5, della legge cost. n. 1/2012¹¹¹.

Ciò premesso, per comprendere come il principio del pareggio di bilancio si collochi nel sistema delle relazioni finanziarie "intergovernative" intercorrenti tra lo Stato e le Province autonome, può essere utile richiamare una decisione del 2014¹¹², con cui la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di diverse disposizioni della legge n. 243/2012 ritenute lesive dei limiti della competenza statale in materia di principi di coordinamento finanziario, dell'autonomia finanziaria speciale delle ricorrenti, nonché del principio consensualistico che deve informare la determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Per la Consulta è apparsa dirimente la circostanza che la stessa legge cost. n. 1/2012 preveda l'adozione, con legge dello Stato (invero rinforzata), di una disciplina attuativa, che non è limitata alla determinazione dei principi generali, ma è destinata a porre «un contenuto eguale per tutte le autonomie» e «dettagliato», che, in quanto tale, sarà legittimo anche laddove introduca una disciplina «più rigorosa di quella contenuta negli statuti delle ricorrenti (si legga: delle regioni speciali e delle province autonome)». D'altro canto, proprio perché il legislatore costituzionale non si è limitato a porre i principi generali, ma ha optato per disciplinare puntualmente sia la fonte competente a darvi attuazione, sia i suoi contenuti necessari, «il nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dalla legge cost. n. 1 del 2012 ha dunque una sua interna coerenza e una sua completezza, ed è pertanto solo alla sua stregua che vanno vagliate le questioni di costituzionalità sollevate nei confronti della legge (n. 243/2012)»¹¹³. In questo senso, «la garanzia dell'omogeneità della disciplina è connaturata alla logica della riforma»¹¹⁴, per cui - come peraltro

¹¹⁰ È denominato "accantonamento" quello strumento «per mezzo del quale, poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (Corte cost., sent. n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese» (Corte cost., sent. n. 188/2016).

¹¹¹ In tal senso, G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, M.G. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2011, pp. 168-169.

¹¹² In tal senso, Corte cost., sent. n. 88/2014.

¹¹³ Cfr. *Ivi*, Considerato in diritto, punto 6.

¹¹⁴ Cfr. *Ivi*, Considerato in diritto, punto 7.1.

già statuito in precedenti pronunce con riferimento alla nozione di indebitamento - non si può ammettere che ogni ente faccia in proprio le scelte di concretizzazione»¹¹⁵.

D'altro canto, anche se i provvedimenti di finanza pubblica adottati a livello statale negli ultimi anni contenevano le cosiddette "clausole di salvaguardia", l'effetto di tali previsioni non è stato quello di escludere gli enti speciali dal contributo di volta in volta previsto per il consolidamento dei conti pubblici, ma solo quello di subordinarne l'efficacia all'adeguamento del rispettivo ordinamento, con procedure rispettose del principio pattizio. Cionondimeno, la stessa Corte costituzionale, in diverse pronunce, da un lato, ha riconosciuto come il metodo dell'accordo sia funzionale a garantire il bilanciamento tra l'autonomia e l'unità della Repubblica, rappresentando lo strumento attraverso cui «[...] conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata»¹¹⁶; dall'altro, ha sottolineato che «il contenuto dell'accordo deve essere compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni a statuto speciale devono farsi carico [...]»¹¹⁷.

L'impostazione descritta vale tanto più in seguito alla costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio e di sostenibilità del debito, collegata alla competenza statale nella sua dimensione complessiva, al ruolo di Stato membro dell'Unione europea, titolare della responsabilità complessiva della finanza pubblica e del debito pubblico di tutti i livelli istituzionali, nell'ambito dell'ordinamento europeo e dei Trattati internazionali; competenza che trova la propria base giuridica nell'art. 81 Cost. e nell'art. 5, l. cost. n. 1/2012¹¹⁸.

In tale contesto va collocata la stipula di un ulteriore accordo, sottoscritto il 15 ottobre 2014 tra rappresentanti del Governo e delle Province autonome, denominato Patto di garanzia, confluito nella legge di stabilità n. 190 del 2014, con cui sono state ridefinite modalità e termini del concorso delle Province agli obiettivi di finanza pubblica¹¹⁹. Ciò al fine di dirimere i conflitti emersi a tal riguardo, nonché di evitare l'insorgere di nuovi. Tale accordo ha costituito un passaggio ineludibile, nonostante a livello statale non si riscontrasse un clima favorevole nei confronti delle autonomie territoriali. Non a caso, nell'intesa, da un lato, ha trovato conferma la necessità di rispettare il principio pattizio sia per incidere sull'autonomia finanziaria, sia per definire le modalità con cui realizzare il coordinamento del sistema provinciale con la finanza pubblica statale; dall'altro, sono state fissate direttamente le cifre del concorso delle due Province al riequilibrio finanziario, definendo anche la misura degli scostamenti ammessi nel caso di situazioni eccezio-

¹¹⁵ Così Corte cost., sent. n. 425/2004 (Considerato in diritto, punto 6).

¹¹⁶ Corte cost., sent. n. 99/2014. In senso conforme, *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 60/2013, n. 118/2012, n. 82/2007 e n. 353/2004. *A fortiori* trattandosi di impegni assunti in sede sovranazionale. In tal senso, *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 19/2015.

¹¹⁷ Sempre Corte cost. sent. n. 99/2014 nonché sent. n. 118/2012.

¹¹⁸ Così G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, cit., pp. 145-176; pp. 168-169.

¹¹⁹ Nello specifico all'art. 1, c. 407 e ss.

nali (che di questi tempi sembrano, peraltro, essere più la regola che l'eccezione). Con il Patto di garanzia, oltre a definire, aggiornandole rispetto al 2009, le misure del concorso al saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per gli anni 2015-2017, e quindi, anche per gli anni successivi fino al 2022 e dal 2023 in avanti, le Province e la Regione si sono obbligate a recepire, con propria legge da emanare entro il 31 dicembre 2014, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni statali (d. lgs. 18 giugno 2011, n. 118, come modificato dopo la legge cost. 1/2012) in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio previste per tutte le Regioni, gli enti locali e i loro organismi. Per converso, esse hanno acquisito una seppur limitata facoltà di manovra sui tributi statali, con finalità di sostegno ai settori produttivi, nel rispetto dei vincoli dei Trattati UE sugli aiuti di Stato. Tra le altre misure previste è stata, inoltre, concordata una nuova modifica dell'art. 79 dello Statuto con la definizione, al comma 1, del sistema territoriale regionale integrato, costituito dalla Regione, dalle Province autonome, dagli enti locali e da tutti gli altri enti dipendenti da questi (quali aziende sanitarie, università, camere di commercio, aziende sanitario-assistenziali), che, nel suo complesso, deve garantire il concorso delle medesime al rispetto degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, di perequazione e solidarietà, nonché i vincoli economici e finanziari posti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Successivamente, l'Accordo del 2016, recepito con la legge di bilancio dello Stato per il 2017 (legge n. 232/2016, commi 502-505), ha apportato ulteriori modifiche, in accordo con le procedure statutarie, all'ordinamento finanziario delle Province autonome di Trento e di Bolzano, concernenti l'assegnazione di spazi finanziari per investimenti e una diversa modalità di attuare il concorso alla finanza pubblica a carico delle due Province.

A seguito dell'ulteriore Accordo Stato-Autonomia del 2017, recepito dalla legge di stabilità 2018 (commi da 832 a 834), sono state poi modificate (secondo la procedura dell'art. 104 dello Statuto) le disposizioni in materia di concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico nei territori delle Province di Bolzano e di Trento, recate dall'articolo 13 dello Statuto. Inoltre, contestualmente è stato ridotto il contributo alla finanza pubblica dovuto dalle Province autonome per il 2018, e, infine (comma 831), per ciascuno degli anni 2019 e 2020, per un importo pari a 10,5 milioni di euro per la Provincia autonoma di Trento, e 12,5 milioni di euro per la Provincia autonoma di Bolzano.

Benché l'obiettivo primario dell'intesa fosse quello di rideterminare il concorso al riequilibrio della finanza pubblica per fronteggiare le pesanti ricadute economico-finanziarie della pandemia COVID-19, il successivo accordo raggiunto con lo Stato, il 27 ottobre 2021, poi trasposto in legge n. 234/2021 (art. 1, commi 548-552), ha costituito ancora una volta l'occasione per una "manutenzione" dell'autonomia finanziaria attraverso la definizione di alcune questioni pendenti, tra cui gli arretrati dovuti dallo Stato per le riserve all'erario relative al periodo 2014-2018, nonché la quota di spettanza provinciale sulle entrate erariali raccolte con i "giochi d'azzardo", oltre che, infine, l'ulteriore valo-

rizzazione dell'origine locale quale criterio da applicare nel riparto del gettito relativo ai tributi devoluti.

Da ultimo, è intervenuto l'Accordo del mese di settembre 2023, con il quale sono state concordate le partite arretrate sulla compartecipazione ai gettiti dei tributi erariali versati fuori del territorio regionale e sono stati ridotti ulteriormente gli importi del concorso delle Province e della Regione al saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato. Con lo stesso accordo è stata, peraltro, mantenuta la possibilità di nuove determinazioni, anche di diretta iniziativa unilaterale dello Stato, assicurando, comunque, almeno nella fase immediatamente successiva, il rispetto del principio consensualistico e del metodo negoziale stabiliti anche dall'art. 104 dello Statuto. È, infine, stato modificato l'art. 75 dello Statuto relativo alla compartecipazione delle Province a tutti i tributi erariali, comunque denominati, vigenti e futuri, eliminando, però, definitivamente una delle voci di compartecipazione, e cioè quella riferita alle accise sui prodotti energetici petroliferi destinati al riscaldamento. Questa modifica è importante in quanto, al di là del suo limitato valore economico, viene a vulnerare proprio il principio della onnicomprensività delle compartecipazioni di Province e Regione a tutti i gettiti dei tributi erariali, di qualunque tipologia e denominazione, anche futura; principio che era stato già fissato proprio a seguito dell'Accordo di Milano e del Patto di garanzia, e che ora potrebbe essere messo in discussione da parte statale ogni volta che sia ritenuto necessario per gli equilibri di bilancio dello Stato e per la sostenibilità del debito pubblico, soprattutto tenendo conto della giurisprudenza costituzionale seguita alla modifica costituzionale del 2012 (legge cost. n. 1/2012) e alla sua legge attuativa (legge n. 243/2012).

4. Le norme di attuazione (2009-2023) conseguenti agli accordi Stato-Autonomia sulla finanza¹²⁰

Nella chiave interpretativa dell'evoluzione dell'ordinamento, dunque, vanno esaminate le norme di attuazione conseguenti agli accordi sopra illustrati.

Alle modifiche statutarie sopra illustrate è, infatti, puntualmente seguita anche una copiosa serie di nuove norme di attuazione statutaria, in particolare dedicate al trasferimento o delega (con oneri almeno in parte a carico dei bilanci locali) di ulteriori funzioni statali alle Province o alla Regione, anche in ambiti di materia non rientranti in quelli espressamente previsti dallo stesso Statuto. Ecco, dunque, la delega riguardante il personale tecnico e amministrativo degli uffici ausiliari dei Tribunali e delle Corti di Appello, del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, l'assunzione delle funzioni e dell'onere della Cassa integrazione guadagni, ordinaria e speciale, del finanziamento ordinario dell'Università. In altri termini, anche in questo periodo, si prosegue nell'utilizzo del paradigma delle «maggiori competenze e assunzione di oneri statali in cambio di tu-

¹²⁰ Vedasi G. POSTAL, A. VALDESALICI, *L'ordinamento finanziario delle Province autonome di Trento e di Bolzano*, cit.

tela dell'autonomia finanziaria», del maggiore coinvolgimento delle istituzioni dell'Autonomia, anzi condivisione, attraverso il sistema territoriale integrato di finanza pubblica nonché della pratica del principio pattizio, del metodo negoziale e della responsabilità per il perseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica.

Al contempo, la produzione delle norme di attuazione è orientata a proseguire nella funzione di collegamento-coordinamento tra l'attuazione dello Statuto e l'evoluzione del quadro legislativo nazionale, fisiologicamente strutturato in funzione delle autonomie ordinarie. Viene altresì assicurata l'evoluzione e il perfezionamento delle norme correlate nel senso più ampio del termine con la vasta area delle forme di tutela dei gruppi linguistici, sia in particolare dell'Alto-Adige/*Südtirol*, come anche del Trentino. Le norme di attuazione di questa fase temporale più recente, dunque, sono orientate precipuamente al perfezionamento e all'adeguamento delle norme esistenti, ovvero a far fronte a problematiche emerse sulla base delle esperienze della loro concreta attuazione, nonché, al contempo, anche ad assicurare il mantenimento degli ambiti di competenza di Province e Regione rispetto all'evoluzione della legislazione statale strutturata per le autonomie ordinarie. Le formule introdotte sistematicamente nelle nuove leggi statali per assicurare la compatibilità con gli Statuti speciali e le relative norme di attuazione, cosiddette "clausole di salvaguardia"¹²¹, in particolare nelle leggi di manovra finanziaria o di bilancio dello Stato, vengono a manifestare una portata sempre più limitata. Questo, soprattutto, in considerazione degli effetti sulla potestà legislativa regionale e provinciale, primaria e concorrente, recati dalla legge cost. n. 3/2001, nella interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento alle materie cosiddette a carattere "trasversale", quali l'ambiente, la tutela della concorrenza e l'ordinamento civile. Ancor più si osserva l'effetto limitativo della potestà legislativa se si considerano anche gli ulteriori effetti, orientati nella medesima direzione (limitante), della legge cost. n. 1 del 2012 e della sua legge attuativa (la legge n. 243 del medesimo anno), approvate dal Parlamento a seguito degli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale (*Fiscal compact*)¹²² nonché nell'ambito dell'Unione europea¹²³. Infatti, a seguito della modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. e della conseguente legislazione ordinaria, si evidenzia l'ulteriore ampliamento della portata del potere statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, anche rispetto alle Regioni e Province autonome a Statuto speciale; ciò nonostante la già menzionata funzione di coordinamento appartenga alla potestà legislativa concorrente di

¹²¹ Art. 21 della clausola di salvaguardia: «1. Le disposizioni della presente legge si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

¹²² Il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*) è stato firmato in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca.

¹²³ Con l'impegno delle parti contraenti ad applicare e ad introdurre, entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato, con norme costituzionali o di rango equivalente, la "regola aurea" per cui il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo.

Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Questo è avvenuto anche per effetto della giurisprudenza costituzionale del tempo¹²⁴, che ne ha rilevato la “funzione ancillare” rispetto all’intervenuto rafforzamento, in quanto trasformata in potestà legislativa esclusiva, della funzione statale di armonizzazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni (legge cost. n. 1/2012), derivante dall’attuazione dei Trattati internazionali (*Fiscal compact* del 2011). In tale ambito, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 39/2014, ha evidenziato che «al riguardo, va richiamata la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di “coordinamento della finanza pubblica” - funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell’unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) - sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibri e vincoli oggi ancor più pregnanti – da cui consegue la conferma dell’estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica - nel quadro delineato dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all’art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)».

Le questioni di legittimità costituzionale poste da Province autonome e Regione vengono a coinvolgere anche aspetti correlati alle funzioni di competenza della Corte dei conti svolte in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e negli altri territori ad autonomia speciale, e, quindi, l’applicabilità anche nei medesimi territori delle norme statali che prevedono le

¹²⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 60/2013 e sent. n. 39/2014 (su ricorsi delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia, della Sardegna e della Provincia autonoma di Trento, ove la Corte afferma «al riguardo, va richiamata la costante giurisprudenza di questa Corte, la quale ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di “coordinamento della finanza pubblica” - funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell’unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) - sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120, Cost.) e ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti - da cui consegue la conferma dell’estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica - nel quadro delineato dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all’art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)».

nuove più pregnanti forme di controllo, quali quelle introdotte dal decreto-legge n. 174 del 2012 in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni. La Corte, nella sentenza n. 39/2014, ha affermato che «le previsioni di siffatti controlli esterni sulla gestione finanziaria delle Regioni si collocano nell'ambito materiale di legislazione concorrente della “(armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica)” (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quale spetta allo Stato dettare i principi fondamentali, e questi, come più volte sottolineato da questa Corte, “sono [...] opponibili anche agli enti ad autonomia differenziata, in quanto anche la finanza di tali enti è parte della finanza pubblica allargata” (sentenza n. 60 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 219 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007). Le attribuzioni della Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, del resto, trovano fondamento, oltre che nell'art. 100, secondo comma, Cost.¹²⁵, anche nella tutela dei principi del buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), della responsabilità dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119 Cost.), cioè di principi che sono anch'essi riferiti a tutti gli enti che fanno parte della finanza pubblica allargata. Ciò conferma che dette attribuzioni della Corte dei conti debbono imporsi, in modo uniforme - nei termini, naturalmente, che sono propri di una normativa di principio - nell'intero territorio nazionale, senza che esse «possano incontrare i limiti peculiari dell'autonomia speciale» (sentenza n. 219 del 2013; sul punto, si veda anche la sentenza n. 198 del 2012). Deve, quindi, concludersi che lo Stato, nell'esercizio della propria competenza a dettare i principi fondamentali nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», «ben può prevedere forme di controllo della Corte dei conti ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. Peraltro, nella specie, non si ravvisa alcun contrasto con la normativa statutaria o di attuazione degli statuti».

4.1. Area istituzioni: corpo elettorale, organi delle Province e della Regione, uffici dello Stato, tutela delle minoranze linguistiche, autonomia finanziaria e patrimonio

4.1.1. Istituzioni e funzionamento delle Province e della Regione

a) Decreto legislativo 7 settembre 2017, n. 162, in materia di contratti pubblici.

¹²⁵ Il cui riferimento al controllo della Corte dei conti «sulla gestione del bilancio dello Stato» deve oggi intendersi esteso al controllo sui bilanci di tutti gli enti che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata.

Con questa norma si tende a precisare i limiti della potestà legislativa provinciale e regionale in materia di procedure di aggiudicazione di contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture, prevedendo che tali limiti sono dati dalla normativa dell'Unione europea e dalle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni. In altri termini, si tende a recuperare gli effetti sopra evidenziati della limitazione della potestà legislativa derivanti dalla legislazione statale, anche di dettaglio, in materia.

Va segnalata, al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 79/2023, con la quale essa ha evidenziato che «a fronte dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017^[126], occorre sottolineare, da un lato, che tale previsione richiama testualmente il necessario rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (sentenza n. 23 del 2022) e, da un altro lato, che la medesima disposizione si colloca nel solco dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (art. 4 dello statuto speciale), compresi quelli attinenti ad aspetti basilari della disciplina contrattuale, che richiamano esigenze “di uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale”, in conformità con “il principio costituzionale di eguaglianza” (sentenza n. 23 del 2022, che cita sul punto la sentenza n. 43 del 2011)». Infatti, «nel valutare l'esercizio, da parte di Regioni a statuto speciale e di Province autonome, di competenze legislative primarie in materia di lavori pubblici, ha ascrivito ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica anche profili basilari del diritto dei contratti “relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del[l']appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza [...]” (sentenza n. 114 del 2011)^[127]. Occorre, infatti, «garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome^[128]. Inoltre, sempre relativamente alle fasi di conclusione e di esecuzione del contratto pubblico d'appalto, la Corte ha rilevato la possibile presenza di istituti, che «rispondono ad interessi unitari e che - implicando valutazioni [...] che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato - possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (sentenza n. 221 del 2010)».

b) Decreto legislativo 11 gennaio 2018, n. 10, concernente «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, recante modifiche ed

¹²⁶ Disposizione attuativa dello Statuto speciale, che, come sopra anticipato, assegna alle Province autonome di Trento e di Bolzano la disciplina dei contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione.

¹²⁷ Vedasi anche Corte cost., sent. n. 74 del 2012. In senso analogo, cfr. Corte cost. sentt. n. 269 del 2014, n. 187 del 2013 e n. 221 del 2010.

¹²⁸ Così puntualizza Corte cost., sent. n. 189 del 2007; nello stesso senso, cfr. Corte cost., sentt. n. 23 del 2022 e n. 43 del 2011.

integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di esercizio delle funzioni notarili in Provincia di Bolzano».

Si tratta di mero perfezionamento tecnico della vigente norma di attuazione in materia di atti notarili redatti in Provincia di Bolzano.

4.1.2. Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa

a) Decreto legislativo 19 maggio 2011, n. 92, concernente «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, in materia di delega delle funzioni amministrative del tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento».

b) Decreto legislativo 6 aprile 2016, n. 51, che reca «Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, in materia di delega di funzioni amministrative relative al tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sezione autonoma di Bolzano».

c) Decreto legislativo 19 maggio 2017, n. 77, riguardante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, concernenti le modalità di nomina e la composizione del tribunale regionale di giustizia amministrativa - sezione autonoma di Bolzano».

d) Decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 236, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, concernenti i requisiti di nomina e le categorie di appartenenza dei componenti del tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento e della sezione autonoma di Bolzano».

Con questi decreti legislativi si perseguono principalmente due obiettivi. Il primo riguarda la delega alle Province delle funzioni statali relative al personale amministrativo e tecnico operante nelle due sedi di Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento, e, rispettivamente, della Sezione autonoma di Bolzano. Questo avviene con due distinti decreti legislativi (emanati in anni diversi) per Trento e per Bolzano, in relazione alla specifica disciplina degli uffici giudiziari per l'Alto Adige/*Südtirol*, relativa anche alle differenziate forme di tutela delle minoranze, altresì con riferimento alla disciplina delle procedure, oltre che dell'organizzazione e dell'uso della lingua. Anche questa delega di funzioni statali si colloca nel contesto degli accordi di modifica della parte finanziaria dello Statuto, con correlata previsione di delega di funzioni statali a Province e Regione, con oneri a carico dei rispettivi bilanci; e, quindi, quale misura di concorso agli obiettivi di finanza pubblica attraverso il miglioramento dei saldi di bilancio dello Stato. Il secondo obiettivo, invece, riguarda la specifica ulteriore modifica di norme vigenti, con due successivi decreti legislativi riferiti al solo Tribunale di Bolzano e riguardanti la mo-

difica della composizione numerica e per appartenenza ai gruppi linguistici, nonché dei requisiti e delle procedure di nomina dei magistrati di designazione del Consiglio provinciale. Esso riguarda, altresì, le modifiche all'organizzazione degli uffici e alla procedura di nomina del Segretario generale.

L'ultimo decreto, anche riferito alla sola Sezione autonoma di Bolzano, modifica il numero dei magistrati di designazione del Consiglio provinciale, che viene elevato alla metà del numero complessivo dei magistrati previsti dalle tabelle organiche della Sezione medesima.

4.1.3. Corte dei conti

a) Decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166, che reca «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti».

b) Decreto legislativo 3 marzo 2016, n. 43, che concerne «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, e al decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142, in materia di controllo della Corte dei conti».

c) Decreto legislativo 14 luglio 2022, n. 107, riguardante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino Alto-Adige recanti modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto».

d) Decreto legislativo 31 luglio 2023, n. 113, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifica al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controlli della Corte dei conti».

Il d.lgs. n. 166/2011 prima citato contiene una serie di significative modifiche alla vigente norma di attuazione (d.P.R. n. 305/1988) in materia di funzioni e organizzazione della Corte dei conti nel territorio del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. In termini generali, esse traggono spunto dalle innovazioni introdotte dalla legge cost. n. 3/2001 al Titolo V della Parte seconda della Costituzione e dalla legge n. 131 del 2003 per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla medesima legge costituzionale, con particolare riferimento alle competenze e all'organizzazione della Corte dei conti nel territorio delle Regioni ordinarie (art. 7). Le innovazioni riguardano l'istituzione delle Sezioni riunite nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, con un collegio composto dai magistrati delle Sezioni di controllo delle Province di Trento e di Bolzano, in adunanza congiunta, il cui compito è il giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione e quelli delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Altre innovazioni riguardano la collabo-

razione fra le funzioni di controllo (legittimità, gestioni di bilancio, vigilanza e tutela) spettanti alle Province autonome in base allo Statuto e quelle della Corte dei conti, ciascuna in base al proprio ordinamento. Tale decreto prevede, altresì, l'introduzione della facoltà di nomina di un magistrato da assegnare alla rispettiva Sezione di controllo di Trento e di Bolzano, su designazione di ciascun Consiglio provinciale, previo parere obbligatorio del Consiglio di presidenza della Corte medesima. In tal caso, si tratta, in sostanza, del mero parziale recepimento della disposizione contenuta nell'art. 7 della legge n. 131/2003 per le Regioni a Statuto ordinario.

La nuova impostazione del funzionamento delle Sezioni di controllo della Corte è stata ulteriormente modificata, nel 2022, con il decreto legislativo n. 107, che ha modificato, oltre alle dotazioni organiche, compresi i magistrati, di tutte le sezioni, di controllo e giurisdizionali con le correlate Procure, anche le norme di procedura per la composizione dei collegi delle Sezioni di controllo, nonché delle Sezioni riunite regionali e la procedura di formazione delle rispettive decisioni. In particolare, è stato previsto che delle sezioni di controllo con sede a Trento e a Bolzano facciano parte due magistrati, nominati dal Presidente della Repubblica, su designazione dei rispettivi Consigli provinciali, i quali devono essere in possesso dei requisiti di età, di esperienza nonché dei requisiti professionali previsti dall'ordinamento della Corte dei conti. La procedura di nomina è la stessa prevista per i magistrati della Corte di nomina governativa, e cioè è richiesto il parere del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, la delibera del Consiglio dei ministri e il decreto del Presidente della Repubblica. Con riferimento alla procedura per l'attività delle Sezioni di controllo, per le decisioni del collegio è prevista la presenza, con prevalenza numerica, dei magistrati «assunti con concorso pubblico».

Infine, con la più recente norma di attuazione (d.lgs. n. 113/2023) sono state integrate le funzioni delle Sezioni di controllo con l'introduzione di una specifica procedura per la certificazione dei contratti collettivi di lavoro stipulati a livello provinciale e regionale, al fine di accertarne il rispetto della corretta copertura degli oneri dagli stessi derivanti, e, quindi, la corrispondenza alle autorizzazioni di spesa approvate nelle leggi di bilancio di previsione, annuale e pluriennale, delle Province autonome e, rispettivamente, della Regione. La nuova procedura ha mutuato i principi e criteri generali contenuti nel Testo unico delle leggi sul pubblico impiego (art. 40 del d. lgs. n. 165/2001), adattandoli alle specifiche competenze statutarie spettanti alle Province e alla Regione.

4.1.4. Uffici giudiziari, Tribunali e Corti di Appello

a) Decreto legislativo 7 febbraio 2017, n. 16, che reca «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti disposizioni in materia di delega di funzioni riguardanti l'attività amministrativa e organizzativa di supporto agli uffici giudiziari».

b) Decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 237, riguardante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche alle tabelle organiche del personale civile presso la casa circondariale e l'ufficio esecuzione penale esterna di Bolzano, allegato al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752».

Delle due norme emanate nello stesso anno, 2017, la prima costituisce attuazione del comma 515 della legge di stabilità per il 2014 (l. n. 147/2013) e dell'accordo con il Governo dell'anno 2013 per la modifica della parte finanziaria dello Statuto, in materia di finanza pubblica e autonomia finanziaria di Regione e Province autonome, ai sensi dell'art. 104 Statuto. Questa norma ha previsto la delega alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, per il suo ambito territoriale, delle funzioni riguardanti l'attività amministrativa e organizzativa di supporto agli uffici giudiziari, con esclusione di quelle relative al personale di magistratura e al personale amministrativo dirigenziale, ferme restando le competenze del Ministro della Giustizia previste dall'art. 110 della Costituzione in materia di organizzazione e funzionamento degli uffici giudiziari. Con essa è stata anche introdotta la facoltà, ad oggi non esercitata, e previa intesa con il Ministro competente, di subdelega delle summenzionate funzioni, per il rispettivo territorio, alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Le funzioni delegate alla Regione comprendono: a) l'organizzazione amministrativa e la gestione giuridica ed economica del personale amministrativo; b) la messa a disposizione, la manutenzione e la gestione degli immobili destinati a sedi di uffici giudiziari nel distretto, salve restando le competenze riservate alle province in materia; c) la fornitura delle attrezzature, degli arredi e dei servizi, funzionali e necessari al funzionamento degli uffici giudiziari.

La seconda norma (d.lgs. n. 237/2017) ha previsto la modifica e l'ampliamento delle tabelle organiche del personale civile della Casa circondariale e dell'Ufficio per l'esecuzione penale esterna di Bolzano. Essa dispone anche di porre a carico del bilancio della Provincia autonoma di Bolzano i maggiori oneri derivanti al Ministero della giustizia per l'ulteriore personale del quale è prevista l'assunzione. Infatti, la stessa norma impone che dalla sua attuazione non possano derivare ulteriori oneri a carico della finanza pubblica, che, in tal caso, si intende riferita solo ed esclusivamente al bilancio dello Stato.

4.1.5. Ordinamento delle professioni

a) Decreto legislativo 11 gennaio 2018, n. 10, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di esercizio delle funzioni notarili in Provincia di Bolzano».

b) Decreto legislativo 3 ottobre 2022, n. 158, che reca «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifiche e integra-

zioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di composizione delle commissioni per l'abilitazione all'esercizio della professione forense nella circoscrizione di Bolzano».

Entrambe le norme costituiscono perfezionamenti della medesima previgente norma di attuazione, di carattere generale, sull'uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari. In tali casi, le modifiche sono riferite all'uso della lingua tutelata anche nell'esercizio della professione notarile e, rispettivamente, alla composizione della apposita commissione esaminatrice, alla quale sono ammessi anche docenti qualificati di università austriache.

4.1.6. Avvocatura dello Stato

a) Decreto legislativo 15 maggio 2023, n. 64, recante «Norma di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modificazioni del d.P.R. 1° febbraio 1973, n. 49 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige: organi della Regione e delle province di Trento e Bolzano e funzioni regionali), in materia di patrocinio legale dell'avvocatura dello Stato».

La norma ha apportato modifiche al previgente decreto legislativo con l'intento di evidenziare il carattere fiduciario dell'incarico all'Avvocatura dello Stato da parte di Regione, Province autonome o enti locali, in tal modo, ponendola espressamente in alternativa all'utilizzo della Avvocatura interna, ove esistente, o al motivato ricorso a soggetti del libero foro.

4.1.7. Tutela dei gruppi linguistici in Provincia di Bolzano

a) Decreto legislativo 21 gennaio 2011, n. 11, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche all'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di riserva di posti per i candidati in possesso dell'attestato di bilinguismo, nonché di esclusione dall'obbligo del servizio militare preventivo, nel reclutamento del personale da assumere nelle forze dell'ordine».

b) Decreto legislativo 14 maggio 2010, n. 86, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige sull'equipollenza degli attestati di conoscenza della lingua italiana e della lingua tedesca».

c) Decreto legislativo 19 novembre 2010, n. 262, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra della Provincia di Trento».

d) Decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 172, che reca «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recante modifica dell'articolo 32, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di tutela della popolazione di lingua ladina in Provincia di Bolzano».

e) Decreto legislativo 13 settembre 2012, n. 170, recante «Modifica all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, recante norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino - Alto Adige in materia di accesso negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano».

f) Decreto legislativo 29 aprile 2015, n. 75, riguardante la «Norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recante modifiche all'articolo 20 ter del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di proporzione negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego».

g) Decreto legislativo 4 novembre 2015, n. 186, riguardante le «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari».

h) Decreto legislativo 4 maggio 2017, n. 76, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di proporzione negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego e al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, in materia di ordinamento scolastico nella Provincia di Bolzano».

i) Decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 24, che reca «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol recanti modifiche al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, concernenti le scuole situate in località della Provincia di Trento nelle quali è parlato il ladino, il mocheno e il cimbro».

l) Decreto legislativo 4 ottobre 2021, n. 150, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzione negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego)».

m) Decreto legislativo 15 maggio 2023, n. 65, che reca «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego)».

Tutti i decreti legislativi sopra elencati, salvo il decreto legislativo n. 262 del 2010 e il decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 24, riferiti, invece, alla tutela delle popolazioni

ladine, mochene e cimbre della Provincia di Trento, costituiscono perfezionamenti delle norme di attuazione vigenti in Provincia di Bolzano in materia di uso della lingua nei rapporti con la Pubblica amministrazione. La medesima forma di tutela è prevista anche nei procedimenti giudiziari e, rispettivamente, di organizzazione degli uffici pubblici, compresi quelli giudiziari. I perfezionamenti riguardano anche i criteri di riparto proporzionale dei posti di organico, in relazione alla consistenza demografica dei rispettivi gruppi linguistici, da applicare, quindi, alle dotazioni organiche dei diversi enti operanti nel territorio della Provincia di Bolzano, anche ai fini delle conseguenti procedure di reclutamento mediante concorsi pubblici o forme di mobilità tra amministrazioni.

4.1.8. Autonomia finanziaria e patrimonio delle Province autonome e della Regione

a) Decreto legislativo 29 aprile 2015, n. 76, recante la «Norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recante modifiche all'articolo 3 del decreto legislativo 21 dicembre 1998, n. 495, in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione»

Il decreto legislativo sopprime il diritto di prelazione e la preferenza accordata, nella precedente versione della norma, ai concessionari operanti nei rifugi alpini statali, all'atto del loro trasferimento dal patrimonio statale a quello della Provincia autonoma di Bolzano. Ciò al fine di evitare la procedura di infrazione per violazione del diritto europeo in materia di tutela della concorrenza.

4.2. Area tutela e governo del territorio, dell'ambiente, urbanistica, tutela del paesaggio e le infrastrutture

a) Decreto legislativo 13 gennaio 2016, n. 14, che reca «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, recante modifiche ed integrazioni all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, in materia di esercizio delle funzioni amministrative concernenti il Parco nazionale dello Stelvio».

Questo decreto legislativo ha posto fine ad una complessa sequenza di norme riguardanti la specifica disciplina del Parco Nazionale dello Stelvio, il cui ambito territoriale di riferimento ricade, in parte, nel territorio delle due Province autonome e, in parte, in quello della Regione Lombardia. Le Province autonome dispongono di potestà legislativa primaria in numerose materie correlate agli elementi caratteristici di individuazione, organizzazione e funzionamento del Parco stesso, tra le quali quelle su parchi e tutela della fauna e della flora, agricoltura, foreste, acque pubbliche e opere idrauliche, caccia e pesca, urbanistica e tutela del paesaggio. La Regione Lombardia, a Statuto ordinario, di-

sponde della potestà legislativa e di quella amministrativa nelle materie indicate, rispettivamente, dall'art. 117 e dall'art. 118 della Costituzione. In passato, con l'originaria norma di attuazione (d.P.R. n. 279/1974), era stata trovata una specifica soluzione con la costituzione di un Consorzio tra lo Stato e le Province autonome. Ora, dopo la modifica del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, avvenuta con la legge cost. n. 3/2001, si è resa necessaria una diversa soluzione che tenesse conto delle nuove competenze della Regione e, al contempo, salvaguardasse il fine di mantenere una gestione unitaria del Parco nazionale dello Stelvio stesso. La configurazione unitaria del Parco è assicurata mediante la costituzione di un apposito comitato di coordinamento e di indirizzo, nel quale sono coinvolti anche i rappresentanti della Regione Lombardia e dei Comuni lombardi, il cui territorio ricade almeno in parte nell'area del Parco. Il Comitato è, infatti, composto da un rappresentante della Provincia autonoma di Trento, un rappresentante della Provincia autonoma di Bolzano, un rappresentante della Regione Lombardia, un rappresentante del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché da tre rappresentanti dei Comuni il cui territorio amministrativo rientri nel Parco, tra cui anche uno per i Comuni della Provincia di Trento, uno per i Comuni della Provincia di Bolzano e uno per i Comuni della Regione Lombardia, oltre che da rappresentanti dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca ambientale) e delle Associazioni protezionistiche riconosciute. Le forme e i modi della specifica tutela del Parco Nazionale dello Stelvio sono stabiliti con il piano e con il regolamento del Parco, predisposti e approvati, per le parti di rispettiva competenza territoriale, da ciascuna Provincia autonoma, in conformità alle linee guida e agli indirizzi approvati dal Comitato. Al fine di garantire l'effettività della configurazione unitaria del Parco e della relativa tutela, le proposte di piano e di regolamento sono sottoposte al preventivo parere vincolante del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per la verifica di conformità alle linee guida e agli indirizzi approvati dal Comitato. Le Province autonome assicurano il coordinamento delle leggi provinciali vigenti, anche mediante la loro modificazione, con il piano e il regolamento approvati.

b) Decreto legislativo 3 marzo 2016, n. 46, che reca «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, recante integrazione all'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di misure di limitazione del traffico veicolare lungo le strade che collegano il territorio delle province di Trento e di Bolzano».

Il decreto sopra indicato costituisce un'innovazione nelle modalità di coordinamento dei rapporti tra competenze dello Stato, quali quelle in materia di mobilità delle persone, delle cose e di circolazione stradale, e le competenze delle Province autonome, quali quelle in materia di strade, statali e provinciali, di urbanistica e di tutela del paesaggio, di parchi e foreste, anche con riferimento all'attuazione del diritto europeo in materia di tutela dell'ambiente. Si prevede, infatti, all'art. 1, che modifica, integrandolo, l'art. 19 del d.P.R. n. 381/1974, che «le Province, d'intesa tra loro e previo parere del Ministero competente in materia di infrastrutture e mobilità, nell'esercizio delle funzioni ad esse

spettanti in materia di paesaggio e di quelle statali delegate con la norma stessa, possono disciplinare misure per la limitazione del traffico veicolare lungo le strade che collegano i rispettivi territori. Le misure possono essere adottate per limitare l'interferenza e gli effetti del traffico veicolare su beni o località di particolare valenza dal punto di vista paesaggistico o naturalistico, ivi compresi i siti inseriti nella lista del Patrimonio mondiale dell'UNESCO [...]».

c) Decreto legislativo 7 luglio 2016, n. 146, che reca la «Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di pianificazione urbanistica del settore commerciale, recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica del 22 marzo 1974, n. 381, in materia di urbanistica ed opere pubbliche».

La norma si riferisce a situazioni particolari del territorio provinciale, nelle quali, oltre ad assicurare la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, le Province possano anche prevedere, senza discriminazione tra gli operatori e nel rispetto del principio di ragionevolezza e proporzionalità, aree interdette agli esercizi commerciali e limitazioni per l'esercizio del commercio nelle zone produttive, al fine di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, dei beni culturali, nonché di assicurare il governo del territorio, il mantenimento e la ricostruzione del tessuto commerciale tradizionale, nonché la tutela della vivibilità dei centri storici. Le medesime Province, inoltre, in relazione alla specificità topografica montana del territorio e alle particolari tradizioni che ne rappresentano l'identità, possono adottare misure di salvaguardia e riqualificazione delle attività commerciali, anche mediante piani di incentivazione, purché si rispettino i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo in tema di aiuti di Stato.

d) Decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239, che reca la «Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio».

e) Decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 240, recante la «Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di temporanee variazioni all'elenco delle specie cacciabili».

Il primo dei due decreti legislativi citati ha apportato alcune modifiche e integrazioni alla vigente norma di attuazione, in particolare con riferimento agli strumenti amministrativi per la tutela della selvaggina e il corretto esercizio della caccia e della pesca, individuando gli ambiti di regolamentazione tramite la legge provinciale. A tale legge spetta disciplinare il prelievo di selezione degli ungulati appartenenti alle specie cacciabili, prevedendo che esso avvenga sulla base di adeguati piani di abbattimento selettivi, sentito il parere dell'Osservatorio faunistico provinciale, anche al di fuori dei periodi e degli orari stabiliti dalla normativa statale. Il tutto con il limite della conformità alle vigenti direttive dell'Unione europea e alle convenzioni internazionali.

f) Decreto legislativo 11 gennaio 2018, n. 9, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al

decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di pianificazione urbanistica».

g) Decreto legislativo 26 settembre 2023, n. 143, riguardante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio».

I due decreti legislativi sopra evidenziati hanno recato modifiche alla norma di attuazione originaria, il d.P.R. n. 381/1974, precisando gli ambiti della potestà legislativa ed amministrativa delle Province autonome ed includendo anche i profili degli *standard* urbanistici. Con la medesima norma si è precisato altresì che le Province esercitano le funzioni legislative e amministrative ad esse spettanti in base allo Statuto di autonomia, anche in applicazione della Convenzione europea sul paesaggio, sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata con legge 9 gennaio 2006, n. 14, nonché della Convenzione (per la protezione) delle Alpi, quale Trattato internazionale sottoscritto da Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia, Svizzera e dall'Unione Europea, nel 1991. I Paesi sottoscrittori hanno successivamente ratificato dieci Trattati tematici, definiti Protocolli attuativi, e due Dichiarazioni politiche.

4.3. Area istruzione, ricerca e alta formazione

La prima tra le norme di attuazione che seguono presenta una propria peculiarità, se non unicità, nell'ordinamento italiano, in quanto si riferisce alla delega dallo Stato alla Provincia autonoma di Trento delle funzioni statali in materia di Università. Evidentemente questa scelta, rientrando tra le misure del concorso della Provincia agli obiettivi di finanza pubblica statale, pone profili problematici di lettura del contenuto stesso della delega, posta la peculiare configurazione ordinamentale delle Università nella Costituzione. Inoltre, va anche considerata la particolare fase temporale nella quale la Provincia perseguiva la finalità di sostenere la ricerca e l'alta formazione, assieme all'istruzione, ponendola fra le priorità delle proprie politiche, sia attraverso gli istituti di ricerca (ora fondazioni) dalla stessa fondati e finanziati, sia sostenendo in misura sempre più rilevante e sistematica, già a partire dalla legge provinciale n. 29 del 1993, lo sviluppo dell'Università degli Studi di Trento, Università statale, ma derivante dalla statizzazione della precedente Libera Università, e, quindi, con significative peculiarità ben delineate dalla legge istitutiva (artt. 40 e ss. della legge n. 590 del 1982), che mantiene significativi collegamenti con la Provincia autonoma di Trento, in quanto ente che aveva promosso l'istituzione dell'Istituto Superiore di Scienze Sociali, prima, e della stessa Libera Università degli Studi di Trento, poi. Per questo motivo si dedica particolare attenzione alla descrizione dei presupposti che hanno portato alla delega ed anche ai contenuti della norma di attuazione.

4.3.1. I presupposti delle scelte della Provincia autonoma di Trento in materia di ricerca

Nei primi anni del terzo millennio diversi sono stati gli avvenimenti di rilievo nel campo dell'alta formazione e della ricerca scientifica in Trentino: vari i tentativi di far entrare la Provincia a pieno titolo nel campo dell'alta formazione e ricerca, seppure materia riservata all'autonomia ordinamentale di Università e Accademie e alle leggi dello Stato. Ancora una volta va sottolineato come non si trattasse di "invadere" ambiti di autonomia del sistema dell'alta formazione, quanto, invece, di poter dare impulso soprattutto agli investimenti in ricerca e sostegno finanziario ai progetti di crescita qualitativa nel segno di quei valori, anche di internazionalizzazione e, al contempo, di ricaduta positiva sul territorio, ma senza porre confini e limiti, utilizzando, invece, come elemento di base, il metodo degli accordi pluriennali e, quindi, del finanziamento base con obiettivi di medio-lungo termine e dei bandi di ricerca, secondo un modello utilizzato sia a livello nazionale che internazionale ed europeo. In questo contesto, si sono collocate le iniziative per proporre nuove norme provinciali per rendere più organico e sistematico il rapporto di cooperazione tra Provincia e Università, prima con la modifica della legge provinciale n. 29/1993¹²⁹ e, poi, con la legge provinciale n. 14/2005¹³⁰, ma anche con progetti di nuove norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. I progetti di tali norme erano rivolti all'ottenimento della delega di funzioni statali con riferimento ai Centri di ricerca nazionali del CREA (Foreste e Legno, Frutticoltura), peraltro già operanti nel territorio provinciale, nonché al Conservatorio musicale, a pieno titolo rientranti nell'area dell'alta formazione dell'art. 33, ult. co., della Costituzione. Essi avrebbero così consentito una maggiore integrazione con i Centri di ricerca provinciali, ivi compresi quelli riferiti al sistema dell'istruzione provinciale, già pienamente entrato nella competenza legislativa e amministrativa provinciale con la norma di attuazione del 1996 (d.P.R. n. 405/1988 e d.lgs. n. 433/1996). Di questi progetti, solo quello relativo al Conservatorio musicale è giunto a realizzazione con l'emanazione della norma di attuazione del 2006 (d.lgs. n. 250/2005), che ha delegato alla Provincia autonoma di Trento (in parallelo, il d.lgs. n. 245/2005 per l'Alto Adige/*Südtirol*) funzioni statali in materia di Accademie di belle arti, Istituti superiori per le industrie artistiche, Conservatori di musica e Istituti musicali pareggiati. Per effetto di tale innovazione delle competenze provinciali, la legge provinciale n. 29/1993 è stata integrata, inserendo il Conservatorio, pur con modalità e norme specifiche, nello stesso sistema che regolava già allora i rapporti con l'Università.

¹²⁹ In origine, la legge provinciale 2 novembre 1993, n. 29, recante «Norme per favorire la collaborazione tra la Provincia e l'Università degli studi di Trento; ora Attuazione della delega in materia di Università degli studi di Trento e disposizioni in materia di alta formazione musicale e artistica».

¹³⁰ Legge provinciale 2 agosto 2005, n. 14, sul «Riordino del sistema provinciale della ricerca e dell'innovazione».

4.3.2. Un presupposto essenziale per la delega: l'Accordo di Milano e la conseguente legge 23 dicembre 2009, n. 191

Nella fase temporale sopra descritta non era ancora stata definita una proposta strutturata di norma per la delega di più ampie funzioni in materia di Università, in quanto già la legge statale istitutiva (legge n. 590/1982) e anche le vigenti norme di attuazione (d.P.R. n. 687/1973 e d.P.R. n. 89/1974) prevedevano specifiche funzioni conferite alla Provincia (in materia di edilizia universitaria, di diritto allo studio e opera universitaria) e altre forme di raccordo con l'Università. Si era, però, realizzata la delega riguardante le funzioni statali relative al finanziamento e all'amministrazione del Conservatorio, che, per certi aspetti, aveva aperto la strada per un possibile ulteriore passo verso un'analoga soluzione per l'Università degli Studi di Trento, il cui ordinamento e la cui evoluzione istituzionale, come già evidenziato, sono, peraltro, sempre caratterizzati da uno specifico e speciale rapporto con le Istituzioni dell'autonomia.

È anche per questo motivo che comunque hanno continuato ad essere predisposti progetti di norme di attuazione riguardanti, oltre ai già menzionati centri nazionali, anche l'Università. I progetti, infatti, si sono collocati in continuità con l'evoluzione della legge istitutiva dell'Università come ente statale del 1982¹³¹ e delle sue successive implementazioni. È così che, quando, con la crisi economica e finanziaria degli anni 2008 e seguenti, a livello statale si è reso necessario rivedere i rapporti finanziari con le autonomie speciali ed, in particolare, con il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, il Friuli-Venezia Giulia e Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste*¹³², è emersa finalmente la proposta di prevedere, tra le misure del concorso della Province autonome di Trento e di Bolzano, la delega di ulteriori funzioni statali. Queste sono possibili, ancorché non previste dallo Statuto, ma con oneri a carico del bilancio provinciale, in sostituzione, almeno parziale, di tagli alle entrate di competenza provinciale, in particolare alle riduzioni delle partecipazioni ai gettiti dei tributi erariali. Tra le deleghe proposte vi è stata, quindi, quella relativa all'Università degli Studi di Trento, oltre a quella riguardante la Libera Università di Bolzano; ed è così che la stessa è stata espressamente prevista dalla legge finanziaria statale¹³³, che traduce in norme di legge il già menzionato Accordo di Milano del 2009.

Infatti, nell'ambito dell'accordo tra Governo e Province autonome per la modifica dei rapporti finanziari, e cioè del Titolo VI dello Statuto di autonomia, è stata prevista, tra l'altro, la delega alla Provincia di Trento delle funzioni statali in materia di Università degli Studi di Trento e l'analoga delega alla Provincia di Bolzano per il finanziamento della Libera Università. La delega è stata, poi, tradotta nell'articolo 2, comma 122 e

¹³¹ Artt. 40-50 della legge 14 agosto 1982, n. 590.

¹³² Imponendo un maggiore concorso agli obiettivi di finanza pubblica, come negli anni 1992-1994 durante la precedente grande crisi della finanza pubblica.

¹³³ Art. 1, 106-125 c.c., della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato»; il comma 122 è riferito specificatamente all'Università di Trento, mentre il comma 123 alla Libera Università di Bolzano.

comma 123, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finanziaria dello Stato per il 2010). Per l'attuazione della delega delle funzioni statali, dopo ampio dibattito - del quale si darà conto successivamente - è previsto l'utilizzo della norma di attuazione dello Statuto speciale di Autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. Entrambe le Università, inoltre, rientrano nel perimetro di applicazione della nuova funzione conferita alle due Province di coordinamento della finanza pubblica nei confronti del sistema costituito dalle Province stesse, dagli enti locali, dai rispettivi enti strumentali e dagli altri enti a finanziamento provinciale.

La previsione della delega di funzioni statali relativi all'Università di Trento risulta essere la più complessa, in quanto riguarda un ente a carattere statale, al quale la Costituzione riconosce ampia autonomia, in particolare quella di darsi ordinamenti autonomi, pur nei limiti delle leggi dello Stato¹³⁴. Pertanto, il comma 122 della stessa legge statale impone alla Provincia il più ampio limite del rispetto dell'art. 33 della Costituzione e dei principi fondamentali della legislazione statale. Queste limitazioni vengono motivate e coerenti anche con il fatto che si tratta di delega di funzioni e non di trasferimento, pur se, ai sensi degli artt. 16 e 17 dello Statuto di autonomia, la delega comprende anche la così limitata potestà legislativa.

La prima fase del dibattito sul progetto di norma di attuazione, sia in Consiglio provinciale, che presso l'Università ed anche sui media, ha riguardato lo strumento giuridico per disciplinare la già menzionata delega, posto che gli artt. 16 e 17 dello Statuto prevedono letteralmente che la delega di funzioni amministrative e legislative statali sia disposta con legge. Vi è stato chi ha sostenuto che si dovesse ricorrere ad una legge ordinaria dello Stato¹³⁵ e chi, invece, ha ritenuto che la predetta disposizione statutaria fosse interpretabile, come del resto già avvenuto più volte dal 1973, nel senso di consentire che la delega fosse disciplinata anche da una norma di attuazione statutaria; tutto ciò in quanto la stessa è, comunque, atto con forza legislativa, anzi rinforzata, rispetto alla legge ordinaria, e in quanto fonte separata e distinta rispetto ai decreti legislativi di cui all'art. 76 della Costituzione; fonte normativa prevista dallo stesso Statuto (art. 107), senza limitazioni temporali e preceduta dal parere obbligatorio della Commissione paritetica, come riconosciuto ormai pacificamente anche dalla giurisprudenza costituzionale. A sostegno di tale tesi, si evidenziavano le numerose norme di attuazione che prevedono deleghe di funzioni statali alle Province autonome, quali quelle relative a personale insegnante delle scuole di ogni ordine e grado della Provincia autonoma di Bolzano, alle strade statali, agli uffici del lavoro e della motorizzazione civile, alle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, al personale tecnico amministrativo degli uffici giudiziari (tra il 1995 e il

¹³⁴ L'art. 3 del decreto legislativo n. 142/2011 prevede, infatti, che «l'Università è disciplinata dal proprio statuto, definito nel rispetto della Costituzione e di quanto disposto dal presente decreto. Il già menzionato statuto è altresì definito in armonia con i principi fondamentali delle leggi statali in materia di università».

¹³⁵ Implementando la legge istitutiva, e cioè la legge n. 590 del 1982, con «integrazione degli articoli 40 e seguenti relativi all'Università di Trento».

1999, con i relativi aggiornamenti fino al 2017). Inoltre, anche il comma 122 dell'art. 1 della stessa legge finanziaria statale ha previsto che lo Stato continui ad esercitare le funzioni relative all'Università di Trento fino alla emanazione delle norme di attuazione che disciplinano l'esercizio delle funzioni delegate, fermo restando l'onere a carico della Provincia.

Pertanto, appare evidente, da una interpretazione sistematica, che le già menzionate norme di attuazione sono quelle previste dallo Statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, per cui alla fine si è optato per l'utilizzo della norma di attuazione e per cui la Provincia ha chiesto al Governo di sottoporre all'esame della Commissione paritetica il progetto di decreto legislativo che disciplina la delega di funzioni statali.

Un'ultima considerazione, ma non per importanza, va formulata in ordine alla interpretazione del contenuto della materia entro la quale sono delegate alla Provincia le funzioni statali. Appare, in primo luogo, evidente che l'aver circoscritto la materia alla Università di Trento e, quindi, ad uno specifico Ateneo comporta una limitazione, anche se per il vero non del tutto trasparente, degli oggetti possibili attribuiti alla competenza provinciale delegata: una prima ipotesi prudenziale porterebbe ad escludere dalla delega tutto ciò che appartiene al sistema delle Università nel suo insieme e, quindi, le norme tipicamente di natura ordinamentale. Va ricordato, a questo punto, che, mentre si approfondivano i temi della norma di attuazione, procedeva anche l'*iter* parlamentare per l'approvazione della legge di riordino del sistema universitario nazionale, poi divenuta legge n. 240/2010, recante «Norme in materia di organizzazione delle Università, di personale accademico e reclutamento nonché delega al Governo per l'incentivazione della qualità e dell'efficienza del sistema universitario». Dei contenuti di tale legge occorre naturalmente tenere debito conto, in quanto contenente principi certamente rilevanti per l'impostazione della stessa norma di attuazione, ma anche del conseguente adeguamento dello Statuto, di competenza dell'Università stessa.

4.3.3. Decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol recanti delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di università degli studi»

Il decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142, reca, dunque, le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* per la delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di Università degli Studi di Trento. Innanzitutto, la norma (artt.1 e 2) rende espliciti l'ambito di operatività e gli oggetti che vengono disciplinati, iniziando dai principi e dai criteri direttivi, nonché dalle disposizioni che definiscono lo spazio giuridico dell'autonomia ordinamentale dell'Università, nel pieno rispetto delle garanzie costituzionali (artt. 9 e 33 Cost.), da regolare attraverso lo Statuto che l'Ateneo stesso si darà con le specifiche procedure pre-

viste dall'art. 3 della norma. La medesima norma prevede, inoltre, le modalità attraverso le quali assicurare il coordinamento tra l'Università degli Studi di Trento e il sistema nazionale delle Università, al quale essa continua ad appartenere a pieno titolo (art. 3 del d.lgs. n. 142/2011), anche se, poi, si sono avute diverse difficoltà per l'effettiva integrazione, soprattutto con il Ministero competente e, in particolare, nella prima fase di avvio dell'attività nella nuova configurazione e situazione.

Le specifiche norme (art. 3) riguardanti lo Statuto dell'Università di Trento vengono ora a costituire lo specifico quadro di riferimento giuridico dell'Università di Trento, del suo Statuto e dei suoi regolamenti di Ateneo, fermi restando i necessari rinvii alla normativa statale, laddove essa contenga principi fondamentali. Inoltre, tali norme nel loro insieme vengono, di fatto, a costituire uno specifico e speciale quadro di riferimento normativo dei limiti posti all'autonomia ordinamentale della Università di Trento, pur mantenendo essa, al contempo, la natura di Università statale. Questo aspetto è stato certamente considerato nella impostazione del nuovo Statuto di Ateneo adottato nel 2012, ora sostituito completamente dal nuovo Statuto approvato nel 2023.

Le disposizioni riferite allo Statuto dell'Università riguardano tutti gli aspetti ordinamentali: dai principi e criteri direttivi riguardanti le finalità, agli organi, alle funzioni di alta formazione e ricerca scientifica, l'organizzazione e il personale nonché alle modalità specifiche del funzionamento. In particolare, la norma precisa la missione dell'Università, i principi fondamentali e criteri direttivi ai quali si informa lo Statuto dell'Università di Trento, gli organi di governo dell'Università, la sua organizzazione e il funzionamento¹³⁶.

Per il personale docente e tecnico amministrativo, l'obiettivo è quello di individuare i principi fondamentali e gli istituti normativi statali vigenti nella materia applicabili all'Università di Trento nonché di definire le altre specifiche disposizioni che sostituiscono la normativa statale in tutti gli altri ambiti. Ciò consente, tra l'altro, di assicurare la possibilità di utilizzazione, per chiamata, di un numero di docenti di Università straniere

¹³⁶ I principi e criteri direttivi indicati dall'art. 3, fra cui, fra l'altro: *a)* il perseguimento di una pluralità di finalità, nello svolgimento di ciascuna delle quali l'Università deve tendere al raggiungimento di livelli di qualità allineati ai migliori standard internazionali; *b)* la particolare rilevanza assegnata allo sviluppo di aree scientifiche, in ambito sia umanistico che scientifico-tecnologico, secondo un approccio del tipo *research-intensive*, con la presenza di Scuole di dottorato orientate al raggiungimento di livelli di elevata qualità aventi come riferimento parametri europei, quali quelli adottati dalle principali agenzie di finanziamento alla ricerca, aperte alla partecipazione competitiva di tutti i ricercatori europei; *c)* la definizione di un modello organizzativo, funzionale e di governo dell'Università in cui ciascuna articolazione o struttura è chiamata ad un esercizio di auto-valutazione, di individuazione delle funzioni nelle quali ritiene di potere eccellere in un quadro comparativo internazionale e di conseguente definizione degli obiettivi sui quali ottenere risorse ed essere successivamente valutata; *d)* l'attribuzione agli organi centrali dell'Ateneo della valutazione della congruenza fra obiettivi e risorse a disposizione della struttura da un lato e obiettivi complessivi dell'Università e risorse attivabili dall'altro; *e)* l'adozione di un progetto strategico che stabilisce per ciascuna articolazione dell'Ateneo e per ciascuna struttura una composizione adeguata fra le diverse finalità perseguite dall'Università e la successiva valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi stabiliti. [omissis].

in misura più elevata rispetto a quella prevista per le altre Università, come anche di definire un efficace sistema di reclutamento nonché, più in generale, di sostenere gli obiettivi di innovazione e sviluppo delle attività e dei progetti, didattici e di ricerca.

Le necessarie forme di integrazione e di coordinamento con gli organi collegiali nazionali, anche di valutazione e controllo, quali CUN e ANVUR, *in primis*, devono rimanere in essere, ferme restando le peculiarità dell'Ateneo di Trento (in tal senso anche l'art. 5 del d.lgs. n. 142/2011)¹³⁷.

Da evidenziare la prevista non applicabilità all'Università di Trento dei vincoli posti dalle leggi dello Stato alle altre Università italiane in materia di finanza pubblica, di organizzazione e di personale, e, in loro luogo, l'applicazione delle norme di legge provinciale aventi la medesima finalità. L'Università di Trento fa parte, infatti, del sistema territoriale regionale integrato di finanza pubblica previsto dall'art. 79 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, per cui gli obiettivi e i vincoli di finanza pubblica per gli enti appartenenti al predetto sistema sono disciplinati dalla legge provinciale, in coerenza con gli obiettivi generali del sistema statale, ma declinati in forma coerente con le peculiarità dell'ordinamento autonomistico speciale.

La procedura di adozione dello Statuto e delle sue successive modificazioni è stabilita dall'art. 4 della norma, attraverso la nomina di una apposita "Commissione statuto", costituita con provvedimento assunto dal Rettore, di concerto con il Presidente del Consiglio di Amministrazione dell'Università. Questa soluzione nasce nella volontà che il nuovo Statuto dell'Università abbia una specificità rispetto agli altri Statuti di Università e sia destinato, in diverse materie - come, ad esempio, la scelta della *governance*, del personale e della struttura organizzativa - a tenere luogo di norme legislative statali o anche di norme legislative provinciali, nelle materie di rispettiva competenza.

b) Decreto legislativo 6 febbraio 2018, n. 18, concernente «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, in materia di formazione del personale docente in Provincia di Bolzano».

c) Decreto legislativo 26 settembre 2023, n. 147, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 475, in materia di attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature».

Le ulteriori due norme di attuazione statutaria sopra riportate costituiscono perfezionamenti e aggiornamenti delle vigenti norme in materia di istruzione, in particolare di organizzazione scolastica e formazione del personale docente in Provincia di Bolzano. La

¹³⁷ Art. 5, 3° c., ai sensi del quale: «L'Università partecipa agli organismi nazionali, europei ed internazionali in materia di didattica e di ricerca nel rispetto delle rispettive regolamentazioni e continua ad essere valutata dall'Organismo nazionale competente in materia di valutazione del sistema universitario, a cui la Provincia, sulla base di apposita convenzione, può affidare la valutazione dei risultati dell'Università e degli enti provinciali della ricerca rispetto agli obiettivi ed ai finanziamenti assegnati con gli atti di programmazione finanziaria di propria competenza».

seconda riguarda modifiche alla medesima norma originaria del 1975, in tal caso con specifico riferimento all'ordinamento delle attività sportive, individuando nuovi obblighi per gli enti e le organizzazioni nazionali (anche a rilievo internazionale), al fine di assicurare la tutela delle specificità linguistiche dei territori delle Province di Trento e, in particolare, di Bolzano¹³⁸.

4.4. Area della formazione e del lavoro

a) Decreto legislativo 5 marzo 2013, n. 28, recante la «Norma di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige concernente disposizioni per l'attuazione delle delega in materia di cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità, conferita dall'articolo 2, comma 124, della legge 23 dicembre 2009, n. 191».

Si tratta di una delle deleghe di funzioni statali con oneri a carico delle Province previste dall'Accordo di Milano del 2009, di contenuto rilevante, in quanto va a costituire uno degli elementi cardine per l'implementazione e il completamento delle competenze provinciali, proprie o delegate, in materia di lavoro, di libretti di lavoro e qualifiche al collocamento, di formazione e istruzione professionale, di controllo sulla regolarità previdenziale-infortunistica dei datori di lavoro, di prevenzione e tutela della salute sui luoghi di lavoro. Ad esse si aggiunge ora anche la delega sul sostegno al reddito dei lavoratori nelle crisi aziendali e nelle fasi di mobilità-disoccupazione-rioccupazione. In tal modo, le Province assumono la responsabilità piena per le politiche del lavoro e, quindi, in materie di fondamentale rilevanza per le condizioni socioeconomiche e lo sviluppo della comunità locale.

La delega riguarda in estrema sintesi: a) gli istituti di cassa integrazione guadagni, avendo a riferimento le unità produttive ubicate nel territorio provinciale e i relativi dipendenti; b) gli istituti di disoccupazione e di mobilità¹³⁹, comprendendo tutte le prestazioni previste dalla legge dello Stato riconducibili, nei diversi settori merceologici, agli istituti della Cassa integrazione, della disoccupazione e della mobilità¹⁴⁰, nonché in materia di mercato del lavoro. È prevista anche la delega di potestà legislativa, per cui la legge provinciale può regolare la materia degli ammortizzatori social, intervenendo sui requisiti e i criteri di accesso, nonché sui destinatari, sulla misura, la durata e le condizioni

¹³⁸ Al riguardo, l'art. 2, come modificato dal d.P.R. n. 475/1975, prevede, infatti, che «nella propria articolazione territoriale il C.O.N.I. tiene conto delle specificità linguistiche dei territori. Le specificità linguistiche dei territori sono altresì prese in considerazione dalle federazioni sportive nazionali (FSN), dalle discipline sportive associate (DSA) e dagli enti di promozione sportiva (EPS) nella propria articolazione territoriale. In ragione delle specificità linguistiche il *Verband der Sportvereine Südtirol (VSS)* e l'Unione delle società sportive altoatesine (USSA) possono essere riconosciuti quali enti di promozione sportiva (EPS), in deroga ai requisiti territoriali, se in possesso degli altri requisiti previsti dall'ordinamento sportivo».

¹³⁹ Avendo a riferimento i beneficiari delle prestazioni che risiedono nel territorio provinciale.

¹⁴⁰ E, in generale, agli istituti previsti, in loro sostituzione, dalla legge 28 giugno 2012, n. 92.

di mantenimento delle prestazioni, prevedendo che le eventuali integrazioni, o comunque livelli di prestazioni superiori agli *standard* nazionali, rimangano a carico esclusivo del bilancio provinciale. Lo stesso vale anche per la possibilità di istituire assicurazioni obbligatorie, senza il riconoscimento della contribuzione figurativa, per categorie di soggetti non previsti dalla normativa statale. Permane naturalmente l'obbligo di adeguare le leggi provinciali ai principi delle norme statali sopravvenienti in materia di ammortizzatori sociali, come previsto dall'art. 2 del decreto legislativo n. 266/1992, in materia di rapporto tra legislazione statale e provinciale (e regionale).

4.5. Area tutela sanitaria, sociale e previdenza

a) Decreto legislativo 19 novembre 2010, n. 252, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni in materia di assistenza sanitaria ai detenuti e agli internati negli istituti penitenziari».

La norma integra il previgente decreto legislativo del 1975 (d.P.R. n. 474/1975) in materia di igiene e sanità, conferendo alle Province le funzioni di assistenza sanitaria ai detenuti e agli internati negli istituti penitenziari nonché quelle relative ai servizi minorili per la giustizia. Si tratta della modifica in trasferimento della precedente delega delle funzioni statali, operata con il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 168. Infatti, in essa è precisato che anche gli oneri relativi sono trasferiti a carico del Fondo Sanitario provinciale. Rimangono in capo agli organi statali le competenze in materia di sicurezza all'interno delle strutture sanitarie ubicate negli istituti penitenziari e nell'ambito dei luoghi esterni di cura, ove siano ricoverati i detenuti e gli internati. Al fine di assicurare il necessario coordinamento tra servizi sanitari e amministrazione penitenziaria e giustizia minorile sono previste apposite intese tra i competenti organi provinciali e statali. Conseguentemente è trasferito alle Province anche il personale medico, tecnico sanitario e infermieristico operante nelle già menzionate strutture, nonché i beni adibiti alle funzioni trasferite.

b) Decreto legislativo 18 ottobre 2021, n. 176, che reca «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197, in materia di igiene e sanità».

La norma riguarda la sola Provincia di Bolzano e si colloca nel contesto delle misure straordinarie volte alla tutela della salute nel corso della pandemia da Covid-19. In particolare, essa consente all'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige/Südtirol di prorogare ulteriormente, rispetto alle analoghe misure adottate per le altre Regioni e per la Provincia di Trento, e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, per un periodo massimo di due anni, i contratti di lavoro del personale medico a tempo determinato, in corso alla data di entrata in vigore della disposizione stessa. Tutto questo in relazione alle specificità territoriali e linguistiche della Provincia di Bolzano e al fine di garantire il diritto alla tutela della salute, la continuità dell'assistenza sanitaria e i livelli

essenziali di assistenza. Il tutto, però, a condizione che il predetto personale sia in possesso dell'attestato di conoscenza della lingua italiana e tedesca¹⁴¹. Contemporaneamente è, però, richiesta anche l'acquisizione, entro un periodo di tempo determinato, da parte del già menzionato personale, dell'attestato di conoscenza della lingua italiana e tedesca corrispondente al livello di competenza C1 (appunto, personale direttivo). Questa dilazione temporale è collegata all'oggettiva difficoltà di reperire personale medico in possesso degli attestati obbligatori, per tipologia di lingua (il tedesco) e di livello qualitativo coerente (personale direttivo) per operare nelle pubbliche amministrazioni altoatesine-sudtirolesi.

5. Note sulle norme all'esame della Commissione dei Dodici

Ulteriori proposte di norme di attuazione sono attualmente all'esame della Commissione paritetica dei Dodici. Le proposte più significative sono collegate direttamente alle previsioni delle leggi statali in materia di concorso delle autonomie speciali (come anche di quelle ordinarie, ma con modalità diverse) al perseguimento di obiettivi finanzia pubblica complessiva, di equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni e di sostenibilità del debito pubblico degli ultimi anni. Fra gli argomenti, allo stato degli atti, attualmente all'esame della Commissione si evidenziano i due più significativi sul piano dei rapporti istituzionali Stato-Autonomia: il primo riguarda un tema all'attenzione della Commissione già dal primo decennio degli anni duemila, e cioè la delega alle Province autonome di Trento e di Bolzano delle funzioni dell'Agenzia del territorio e altre disposizioni in materia di funzioni delle altre Agenzie fiscali svolte sul territorio delle Province autonome. La ragione di tale ipotesi si collega facilmente a quanto esposto sopra in tema di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, del quale la responsabilità della gestione della funzione di accertamento e riscossione delle entrate tributarie non è che naturale corollario. Il secondo riguarda, invece, l'attuazione per le autonomie speciali degli interventi straordinari dello Stato di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione, volti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, ovvero per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. In particolare, con riferimento a questa ultima finalità, si pone la necessità di stabilire, in termini di principio generale, il diritto alla partecipazione delle autonomie speciali, nella fattispecie delle Province autonome e della Regione, agli interventi straordinari dello Stato e dell'Unione europea, come avvenuto nel caso delle misure a tutela della popolazione dagli effetti della pandemia da Covid-19 e del PNRR nonché degli altri programmi europei. Questo, però, deve poter avvenire, a differenza di quanto previsto dalle attuali norme statali, sulla base e nel rispetto del principio pattizio, del metodo negoziale e di quanto pre-

¹⁴¹ Corrispondente almeno al livello di competenza B1 del quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue o una certificazione linguistica equipollente.

visto dall'art. 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992 sul rapporto di attività amministrativa dello Stato, della Regione e delle Province autonome, mantenendo, però, alle Province medesime e alla Regione, per quanto di rispettiva competenza e nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione, la funzione di programmazione ed esecuzione dei progetti nell'ambito della funzione di coordinamento del proprio sistema territoriale integrato di finanza pubblica previsto dall'art. 79 dello Statuto di autonomia.

CAPITOLO QUINTO

LE NORME DI ATTUAZIONE E LE MODIFICHE DEL TITOLO VI DELLO STATUTO PER UNO SPECIFICO PERCORSO DI AGGIORNAMENTO DEI LIMITI ALLA POTESTÀ LEGISLATIVA: UN'ALTERNATIVA ALL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA DELLE REGIONI ORDINARIE

1. Premessa

Sul futuro ruolo delle norme di attuazione è possibile formulare due ordini di considerazioni.

La prima riguarda la continuazione del loro utilizzo per l'acquisizione di nuove competenze e, al contempo, per la rivalutazione degli ambiti della potestà legislativa ed amministrativa delle Province autonome e della Regione¹⁴², erosi dalla legislazione statale e, in parte, dalla giurisprudenza costituzionale; e tutto ciò a prescindere dalla modifica, *rectius* revisione dello Statuto speciale, dopo l'ottenimento dell'inserimento nello Statuto stesso, con legge costituzionale, dell'intesa o del dissenso dei Consigli, regionale e provinciali, sui progetti di modificazione dello Statuto approvati dalle due Camere in prima deliberazione.

La seconda considerazione si riferisce, invece, all'utilizzo della procedura di modifica del Titolo VI dello Statuto, con legge ordinaria, su «concorde richiesta» di Province-Regione e del Governo, *ex art.* 104 dello Statuto medesimo. In questo caso, si tratta di procedere all'individuazione di un'ipotesi di modifica del Titolo VI dello Statuto per garantire nel tempo e in modo più stabile l'autonomia finanziaria, sulla base di principi e criteri generali non soggetti a continua modificazione, fermo restando l'art. 75 dello Statuto nell'attuale configurazione (compartecipazione e ai gettiti dei tributi erariali riferibili al territorio nella misura di 9/10 o altra misura comunque sempre fissa); quindi, sostituzione dell'attuale prassi di modificazione sistematica (pressoché annuale) del Titolo VI dello Statuto, con la definizione, in termini di normazione positiva, di una procedura obbligatoria che disciplini il coordinamento tra il procedimento di formazione ed approvazione del bilancio dello Stato con quello, analogo e contemporaneo, del bilancio delle Province autonome e della Regione. In tal modo, si otterrebbe il risultato di rendere organica, strutturata e trasparente la diretta correlazione tra la funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario a livello statale e la analoga funzione di coordinamento a livello provinciale-regionale, per mezzo del sistema territoriale (provinciale-regionale) integrato di finanza pubblica, già previsto dall'art. 79 dello Statuto (come nell'analoga previsione dell'ordinamento del Friuli-Venezia Giulia).

¹⁴² Anche in relazione a quanto previsto dall'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

In tale contesto, si pone anche la questione del disegno di legge del Governo n. 615/A.S. in materia di attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione e del disegno di legge costituzionale *in fieri* per la modifica (sostanziale) dei cinque Statuti speciali, oggetto dell'attuale trattativa tra Autonomie speciali e Governo.

2. Le norme di attuazione come possibile strumento di recupero ed ampliamento degli ambiti di competenza della potestà legislativa delle Province autonome e della Regione

2.1. Effetti erosivi dell'autonomia derivanti dall'attività legislativa statale

Con riferimento al primo ordine di considerazioni, e cioè sull'utilizzo delle norme di attuazione per la rivalutazione degli ambiti della potestà legislativa provinciale e regionale, va evidenziato che l'effetto delle modifiche statutarie e delle conseguenti norme di attuazione, se, da un lato, dimostra la capacità di adattamento dell'Autonomia alle criticità, anche della finanza pubblica, dall'altra, pone in evidenza gli effetti sempre più limitanti della produzione legislativa statale, attraverso norme di dettaglio che assumono la valenza di limite civilistico, di contenuti specifici e puntuali di materie-valori riservate/i alla potestà esclusiva dello Stato (quali, tutela dell'ambiente, della concorrenza, normative civilistiche) ovvero di norme fondamentali di riforma economico-sociale della legislazione statale nelle materie di competenza provinciale e regionale.

Per quanto riguarda gli effetti erosivi derivanti dal coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, essi vanno posti in relazione soprattutto alla crescente complessità per il mantenimento degli equilibri dei bilanci pubblici e per assicurare la sostenibilità del debito pubblico. Occorre tenere conto che, nell'attuale assetto costituzionale (artt. 81, 97, 117, 119, Cost.), spetta esclusivamente allo Stato la responsabilità sugli equilibri e sostenibilità anzidetti rispetto all'Unione europea e ai mercati finanziari, ai quali lo stesso si rivolge mensilmente per la vendita di titoli di Stato, per mediamente 40-50 miliardi di euro. Tale caratteristica induce lo Stato ad esercitare in modo sempre più stringente la funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che "condivide" con le Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma dei cui risultati, al contempo, risponde rispetto agli obblighi assunti in sede internazionale ed europea (UE). Nello stesso tempo, va considerato che è rimasta, di fatto, quasi inattuata l'autonomia finanziaria delle Regioni, prevista dalla Costituzione e disciplinata

dalla legge n. 42 del 2009, e dai suoi decreti attuativi¹⁴³, ma ancora avente i caratteri di finanza derivata a causa dei continui rinvii della sua attuazione, da ultimo al 2027¹⁴⁴.

Questa impostazione è stata, dunque, motivata con l'esigenza di assicurare sia l'affidabilità dei conti e del debito dello Stato nonché il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, nella capacità di tenere sotto controllo la spesa pubblica complessiva, sia l'efficacia e tempestività delle manovre di finanza pubblica, rendendole credibili per i mercati finanziari. Da tale impostazione discende anche la conseguenza di individuare anticipatamente altresì le norme imperative di dettaglio, che riguardano anche la sfera di competenza della potestà legislativa regionale, la quale, in tal modo, tende ad assumere sempre più la caratteristica di legislazione integrativa-attuativa, mentre la finanza regionale (ordinaria) mantiene di fatto caratteristiche di finanza derivata.

Questo orientamento del Parlamento, pur se contrastato, con una elevata conflittualità, dalle Regioni, sia ordinarie che speciali, ed, entro certi limiti e casi, censurato anche dalla Corte costituzionale¹⁴⁵, è stato solo minima in parte superato, assicurando la partecipazione delle Regioni e degli enti locali al procedimento di preformazione delle leggi attraverso il sistema delle Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e Unificata. Si deve, infatti, anche tenere conto degli effetti delle modifiche costituzionali del 2012, della legge attuativa n. 243/2012 (con procedura aggravata) e delle conseguenti modifiche delle norme legislative in materia di armonizzazione dei bilanci, che hanno portato ad un effetto "a cascata" sulla portata ed espansività della funzione (concorrente) di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica.

2.2. Limitazioni alla potestà legislativa derivanti dalla giurisprudenza costituzionale

L'effetto combinato delle criticità intervenute nell'economia a livello nazionale e internazionale, di quelle prodottesi nelle finanze pubbliche e, quindi, conseguentemente, nelle sempre più mirate misure adottate a livello internazionale e di Unione europea per assicurare la tenuta dei conti pubblici e la convergenza delle politiche di bilancio degli

¹⁴³ In particolare, il d.lgs. n. 68 del 2011, recante «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario».

¹⁴⁴ Il sistema di finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario è quello precedente al d.lgs. n. 68 del 2011 di attuazione della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Il regime delineato per la fiscalità regionale ha avuto seguito solo in parte. La sua attuazione è stata rinviata più volte e, da ultimo, la legge di bilancio per il 2023 (art. 1, 788° c., della legge n. 197 del 2022) ha fissato la data del 2027, o del 2026 nel caso si dovessero realizzare le condizioni previste dal d.lgs. n. 118 del 2011, per l'attuazione appunto del federalismo fiscale.

¹⁴⁵ Corte cost., sentt. n. 320/2004; n. 241/2004, nn. 37/2004 e 423/2004, n. 51/2005; ma anche le sentt. n. 229 del 2011, nn. 28, 51, 60, 79, 104 del 2013, n. 22 e n. 88 del 2014.

Stati membri dell'Unione, ha, a sua volta, indotto la Corte costituzionale a porre in primo piano i rischi di tenuta del sistema, cioè di salvaguardia dell'unità economica e giuridica della Repubblica, anche in relazione agli obblighi di carattere finanziario derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea nonché a quelli derivanti dai Trattati internazionali (quale il *Fiscal Compact* 2011); tutti elementi che, correlati alle già illustrate modifiche agli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. con la legge cost. n. 1/2012 e alla nuova funzione esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, hanno determinato una sempre maggiore invasività della legislazione statale negli ambiti di competenza regionale.

In tal modo, la competenza statale di coordinamento e di armonizzazione dei bilanci pubblici tende ad espandersi oltre le regole di impostazione della contabilità pubblica e di gestione dei bilanci stessi, oltre che anche rispetto agli obiettivi generali (di sistema) di finanza pubblica, individuando, in modo sempre più dettagliato, i conseguenti limiti, obblighi e divieti, che, di fatto, almeno in parte, si riflettono anche sulla potestà legislativa (e amministrativa) delle autonomie speciali.

La giurisprudenza costituzionale, per altro verso, riconosce il fondamento dell'impostazione statale, riconoscendo per tutte le autonomie, anche speciali, la natura ancillare¹⁴⁶ del coordinamento statale della finanza pubblica e del sistema tributario, rispetto alla competenza esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci. Ne deriva anche che la giurisprudenza costituzionale tende a riconoscere l'ampliamento della applicabilità anche delle norme statali di riforma economico sociale ovvero i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, costituenti limite alla potestà legislativa anche primaria o residuale di Regioni e Province autonome e, quindi, accomunando in misura sempre crescente autonomie speciali e ordinarie. Tutto questo avviene pur assicurando sempre, per contro, adeguata cognizione e valutazione delle prerogative derivanti dagli Statuti speciali sul piano dei rapporti istituzionali, come anche dell'autonomia finanziaria e di bilancio, nei casi in cui essa è effettivamente realizzata, come nel caso del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, garantendo, al contempo, il concorso alla tutela degli equilibri del bilancio dello Stato e alla sostenibilità del debito pubblico.

Oltre agli aspetti correlati alla finanza pubblica, ai fini della riflessione sull'erosione della potestà legislativa provinciale-regionale, va anche fatto riferimento alla potestà esclusiva statale in ordine alle funzioni-valori "trasversali" della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, in particolare, ma anche con riguardo al limite civilistico. Quest'ultimo soprattutto in materia di contratti collettivi del personale delle pubbliche amministrazioni; limite che, nell'interpretazione delle amministrazioni centrali e, in parte, della stessa Corte costituzionale, tende ad estendersi e riflettersi sulla capacità contrattuale delle Istituzioni dell'Autonomia, alle quali, invece, compete la definizione di contratti collettivi di lavoro sostitutivi di quelli nazionali, come espressamente riconosciuto dalle norme di attuazione, in particolare da quella sul trasferimento delle funzioni statali

¹⁴⁶ Corte cost., sent. n. 88/2014.

in materia di istruzione (d.P.R. n. 405 del 1988 come modificato nel 1996). Il che naturalmente non significa escludere i vincoli posti dal Codice Civile ovvero dai vincoli/obiettivi di finanza pubblica, ma piuttosto riconoscere alla Provincia o alla Regione il potere del contraente nella definizione dei contenuti sostanziali del rapporto di lavoro attraverso il contratto collettivo sostitutivo di quello nazionale, sempre nel rispetto delle norme di legge in materia di lavoro e degli equilibri di bilancio nonché di corretta copertura degli oneri da esso derivanti, senza incidere sulla finanza statale. Tutto questo anche alla luce, oltre che della potestà legislativa esclusiva di cui agli art. 4 e 8 dello Statuto, anche del disposto del comma 4 del medesimo art. 79, che attribuisce alle Province e alla Regione la autonoma definizione degli obiettivi di coordinamento di finanza pubblica per l'intero sistema territoriale integrato¹⁴⁷.

Analoghe considerazioni possono essere fatte con riferimento alla tutela dell'ambiente. Ad esempio, in materia di tutela dell'ambiente, la sentenza n. 262¹⁴⁸ ha ribadito che, «a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione a statuto speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali: questo orientamento interpretativo è assunto anche sulla base (...) del titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze» (Corte Cost., sentenze n. 51 del 2006 e n. 536 del 2002).

In materia di tutela della concorrenza la costante giurisprudenza richiamata dalla sentenza n. 104 del 2021, «dato il carattere finalistico della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume (...) carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale (...), potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità

¹⁴⁷ Art. 79 St.: «4. Nei confronti della Regione e delle province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo. La Regione e le province provvedono, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 o 5, nelle materie individuate dallo Statuto, adottando, conseguentemente, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, anche orientate alla riduzione del debito pubblico, idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea».

¹⁴⁸ Vedasi la *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2021*, pp. 385 e ss., disponibile anche al sito internet: <https://www.cortecostituzionale.it>.

degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (Corte cost., sentenze n. 56 del 2020, n. 287 del 2016, n. 2 del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007, n. 80 del 2006). L'incidenza mediata sulle attribuzioni regionali è «inevitabilmente connessa al carattere trasversale della competenza statale». In termini analoghi, si è espressa la sentenza n. 134 del 2021 (ove sono altresì citate le sentenze n. 78 del 2020, n. 299 del 2012, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

2.3. Le norme di attuazione per il mantenimento di spazi di autonomia per la potestà legislativa primaria e concorrente

La rilevanza delle norme di attuazione statutaria anche nella attuale fase evolutiva dell'ordinamento generale emerge chiaramente se solo si considera la pluralità delle funzioni svolte, e ancora da svolgere in futuro, con riguardo agli ambiti di materie trattate, l'articolata complessità delle funzioni statali sottese da trasferire a Regione e Province autonome, la precisazione delle relazioni tra potestà legislativa e amministrativa rispettivamente dello Stato e delle Province autonome-Regione nonché la funzione di raccordo tra ordinamento generale e autonomia-Statuto speciale. Ne è riprova, soprattutto, l'ampia e costante produzione di decreti legislativi che approvano le nuove norme di attuazione e la stessa giurisprudenza costituzionale, collegate alla necessaria evoluzione, ovvero adeguamento, delle norme vigenti, in relazione all'evoluzione o comunque al mutamento pressoché costante della legislazione statale nelle materie di competenza regionale e provinciale, basata, però, sul sistema delle autonomie ordinarie. Legislazione che si riflette sulla necessità di nuove norme sul trasferimento di funzioni e dei correlati mezzi per il loro esercizio, sulla precisazione dei confini materiali della legislazione regionale-provinciale rispetto a quella statale, sulla disciplina delle relazioni fra lo Stato e la Regione o Provincia autonoma, per giungere alla integrazione dello Statuto (*praeter Statutum*); in taluni casi, coinvolgendo le deroghe all'ordinamento generale disposte dalle norme di attuazione dello Statuto, attraverso una «lettura espansiva da parte delle norme di attuazione»¹⁴⁹, come avvenuto, ad esempio, con il più volte menzionato d.lgs. n. 266/1992 in materia di rapporto tra legislazione statale e regionale e provinciale¹⁵⁰, ovvero con le norme di attuazione sulla tutela della lingua e della cultura delle popolazioni ladine e

¹⁴⁹ M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni a statuto speciale*, cit., p. 135.

¹⁵⁰ Anche con specifiche ed uniche (nell'ordinamento italiano) norme di procedura per il ricorso in via principale del Governo per questioni di legittimità sopravveniente di leggi regionali o provinciali non adeguate a nuove norme statali (quali quelle di riforma economico-sociale) recanti limite alla potestà legislativa riconosciuta dallo Statuto alle Province o alla Regione.

germanofone della Provincia autonoma di Trento (d.lgs. n. 592/1993 e ss.mm.), in materie ed ambiti non previsti dallo Statuto.

Nei casi evidenziati nei paragrafi precedenti, ad esempio, la problematicità non riguarda il limite del rispetto delle norme europee e dei Trattati internazionali, quanto l'impossibilità di definire ed adottare leggi provinciali e regionali direttamente attuative delle direttive europee, in grado di tener conto delle effettive peculiarità derivanti dallo Statuto di autonomia e, appunto, dalle rispettive norme di attuazione. Norme che devono poter individuare le norme statali recanti limiti alla potestà legislativa, adeguate poi nel tempo alla evoluzione della normativa europea e statale, ma con riguardo ai soli limiti effettivamente coerenti con lo Statuto medesimo; mentre la tendenza della attuale giurisprudenza è quella di ritenere vincolante, anche per le autonomie speciali, il complesso delle norme statali attuative delle direttive europee.

In definitiva, basti pensare ai possibili effetti derivanti dall'adeguamento delle vigenti norme di attuazione con una specifica definizione dei vincoli e degli spazi di autonomia normazione conferiti a Regione e Province autonome; adeguamenti di quanto, in parte ora minima e transitoria, già è previsto dalle vigenti norme di attuazione proprio in materia di attuazione delle norme europee (d.P.R. n. 526 de 1987), introducendo, invece, specifiche disposizioni, pur sempre statali, che tengano conto delle specifiche caratteristiche del riparto di competenze tra Stato e Autonomia contenute nello Statuto speciale, relativamente alle varie materie interessate all'attuazione delle norme europee, dalla tutela dell'ambiente alla tutela della concorrenza, della libera circolazione delle imprese e dei lavoratori e dei beni, alle opere pubbliche, ai contratti e concessioni, di appalto, di servizi o di forniture.

La mancata declinazione in norme di attuazione dei limiti specifici derivanti dall'ordinamento autonomistico, come anche il loro mancato adeguamento sistematico all'evoluzione della legislazione statale riguardante le autonomie ordinarie, ha comportato e comporta, dunque, il sempre più marcato fenomeno di erosione della potestà legislativa dell'Autonomia, ma indirettamente anche di quella amministrativa, in totale contraddizione con una interpretazione sistematica dello Statuto stesso, oltre che della specifica fondamentale norma di attuazione sopra ampiamente illustrata data dal d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in materia di rapporto tra legislazione statale e provinciale-regionale, tra amministrazione statale e provinciale-regionale, nonché in materia di potestà statale di indirizzo e coordinamento.

Il tutto porta, quindi, ad evidenziare l'esigenza, anzi l'urgenza, di ulteriori progetti di evoluzione dei rapporti con lo Stato sul piano dell'integrazione e della modifica delle norme di attuazione vigenti per il loro sistematico adeguamento, così come di fatto già avviene sul piano di nuovi accordi in materia di autonomia finanziaria. Questo tipo di interventi è già immediatamente programmabile e attivabile anche in attesa di poter affrontare e concretizzare l'argomento della revisione dello Statuto, che postula necessariamente che sia già preventivamente intervenuta la modifica, con legge costituzionale, dell'art. 103 St., con l'introduzione della previsione dell'intesa preventiva, o del diniego,

dei Consigli provinciali e regionale dopo la prima approvazione da parte delle Camere dei progetti di legge costituzionale recanti nuove modifiche dello Statuto.

3. Norme di attuazione o progetti di autonomia differenziata?

Sempre con riferimento al possibile futuro ruolo delle norme di attuazione in funzione di recupero ed, in certa misura, anche di espansione degli ambiti di competenza della potestà legislativa e amministrativa provinciale e regionale, va preso in considerazione il disegno di legge n. 1665 (A.C.), approvato in prima lettura dal Senato (d.d.l. n. 615), recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

Dalla lettura della relazione al disegno di legge, con riferimento alle autonomie speciali, si evince che lo scopo dell'art. 11 («Disposizioni transitorie e finali») è quello di consentire anche alle autonomie speciali di «concludere intese per acquisire nuove competenze» mediante la presentazione di progetti e con le procedure per l'autonomia differenziata previste per le regioni a statuto ordinario¹⁵¹. La stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel fissare i principi cardine per l'autonomia, ha chiesto che l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia vada garantita anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

Le considerazioni che seguono mirano, invece, ad evidenziare l'opportunità della soppressione di ogni riferimento alle autonomie speciali, ovvero almeno di una formulazione alternativa, in sostituzione di quella attuale. Al riguardo, si evidenzia, innanzitutto, la diversità del quadro ordinamentale di riferimento dell'autonomia differenziata, costituito dalle norme del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione e dalla legislazione attuativa, e quello delle autonomie speciali, che è e rimane fondato sui singoli Statuti, ma anche su:

a) leggi statali ordinarie, ma approvate dal Parlamento con procedura aggravata dalla previa intesa o accordo Governo-Regione (o Province autonome), disciplinata dallo Statuto stesso, con riferimento alle parti in materia di autonomia finanziaria regionale e locale¹⁵²; procedura utilizzata in molteplici occasioni dalle autonomie speciali, per adeguare i rapporti finanziari all'evoluzione dell'ordinamento, per prevedere le specifiche modalità del concorso di ciascuna Regione (Provincia autonoma) agli obiettivi di finanza pubblica complessiva, compresi gli obblighi derivanti dai Trattati europei, il miglioramento dei saldi di bilancio dello Stato e la sostenibilità del debito pubblico;

¹⁵¹ L'art. 11, 2° c. dell'A.C. n. 1665 prevede che: «Ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

¹⁵² Sola eccezione è la Regione siciliana che non prevede la possibilità di modifica con legge ordinaria, previa intesa o accordo Stato-Regione.

b) i decreti legislativi delegati dallo Statuto stesso, recanti le norme di attuazione statutaria, come fonte normativa riservata e separata¹⁵³, che le pone al di sopra della legge ordinaria nella gerarchia delle fonti¹⁵⁴; origine diversa, quindi, dall'art. 76 Cost., con procedura di formazione aggravata dal parere obbligatorio delle Commissioni paritetiche Stato-Regione/Provincia autonoma, emanate per ogni singola autonomia speciale;

c) le modifiche statutarie con legge costituzionale, per le quali semmai occorre superare le cause della situazione di stallo che impediscono la revisione prevista, oltre che dai singoli Statuti, anche dalla legge cost. n. 3 del 2001.

Le norme di attuazione statutaria continuano ad essere emanate, in quanto riconosciute sistematicamente dalla Corte costituzionale come fonte permanente con plurime funzioni. Inoltre, va tenuto conto che gli Statuti speciali e le rispettive specifiche norme di attuazione configurano anche uno specifico sistema di rapporti Stato-Regione/Provincia autonoma, fondato sulla bilateralità del rapporto Stato-singola autonomia, in luogo di quello multilaterale Stato-Autonomie ordinarie nel loro complesso, sul principio “pattizio” per la modifica dello Statuto, per specifiche parti, con legge ordinaria, aggravata dal previo accordo Stato-Regione/Provincia autonoma, nonché connotato, infine, dal “metodo negoziale” posto da ciascuno Statuto alla base del procedimento di approvazione-emanazione delle norme di attuazione statutaria, connotato dal parere obbligatorio delle rispettive Commissioni paritetiche Stato-Regione, come disciplinato da ciascuno statuto speciale.

Dunque, le Regioni e le Province autonome a Statuto speciale dispongono già degli strumenti normativi di riferimento per vedersi riconosciute nuove competenze, ivi comprese quelle derivanti dall'art. 10 della legge cost. n. 3/2001; strumenti suffragati dalla costante giurisprudenza costituzionale che ammette anche le disposizioni *praeter Statutum* ed esclude solo quelle *contra Statutum*. Infatti, questo strumento è stato ampiamente utilizzato per tutte le autonomie speciali, e, per il solo Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, ha dato luogo all'emanazione, ad oggi, di quasi 200 decreti legislativi per il conferimento di funzioni statali, anche utilizzando la “clausola di maggior favore” dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001 e la previsione statutaria che consente anche la delega di potestà legislativa e amministrativa statale anche per funzioni-servizi non previsti dallo Statuto (ad esempio, uffici ausiliari di tribunali e corti di appello, sostegno al reddito dei lavoratori in mobilità, CIG e CIGS, funzioni amministrative statali, compreso il finanziamento ordinario delle Università, statali e non).

¹⁵³ Cfr. Corte cost., sent. 6 maggio 1985, n. 160, e numerose altre precedenti e successive (ad esempio, le sentt. nn. 51/2006 e 24/2022), con la quale si afferma che l'art. 107 dello Statuto Trentino-Alto Adige «sia stato ritenuto attributivo al Governo di una propria competenza riservata e separata e non esercizio di una facoltà di delega del Parlamento al Governo, disciplinata dall'art. 76 della Costituzione».

¹⁵⁴ Corte cost., sent. 24/2022, per cui «le norme di attuazione possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari». Vedasi anche Corte cost., sent. n. 51 del 2006.

Va anche tenuto in considerazione il fatto che la stessa legislazione statale ha sempre tenuto distinte forme, modalità e percorsi, quando ha coordinato l'evoluzione delle norme destinate alle autonomie ordinarie con quella delle autonomie speciali. Basti prendere a riferimento:

a) la legge n. 131/2003, attuativa della legge cost. n. 3/2001 (di modifica del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione), che prevede che, per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Commissioni paritetiche previste dagli Statuti rispettivi, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, possono 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 di nuova competenza;

b) la legge n. 42/2009 - attuativa dell'art. 119 Cost. in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali – all'art. 27, per le autonomie speciali, conferma l'impostazione per la quale il coordinamento tra finanza delle Regioni ordinarie e quella delle speciali, nonché il concorso di queste ultime agli obiettivi di finanza pubblica generale, alla coesione, solidarietà e alla perequazione, è definito con le modalità di ciascuno Statuto, ovverosia con norme di attuazione statutaria e con modifiche dello Statuto medesimo (parte finanziaria), sulla base di accordo tra Stato e Regione;

c) quasi tutte le leggi di manovra finanziaria dello Stato, che, dal 1993 in poi, nel coordinare le disposizioni in materia di finanza pubblica previste per le autonomie ordinarie con quelle speciali, prevedono che queste ultime concorrano alle finalità ed obiettivi di perequazione, solidarietà, coesione e coordinamento della finanza pubblica nonché agli obblighi derivanti all'Italia dai Trattati dell'UE, con le modalità stabilite dagli Statuti e dalle rispettive norme di attuazione; ciò anche attraverso il trasferimento o la delega di ulteriori funzioni statali con oneri a carico del loro bilancio.

Questo vale anche per quanto riguarda l'attuale sistema dei rapporti finanziari con lo Stato, che, per il Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige/*Südtirol* e (indirettamente) Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, è caratterizzato dal sistema territoriale integrato di finanza pubblica, il quale, al contempo, consente il pieno e responsabile concorso della Regione/Province autonome al miglioramento dei saldi di bilancio dello Stato (quindi, riduzione del *deficit*) e al perseguimento degli altri obiettivi di finanza pubblica, con coerente attuazione del principio di leale collaborazione, ma con modalità diverse e distinte da quelle delle autonomie ordinarie.

Proprio queste permanenti peculiarità delle autonomie speciali fanno ritenere non applicabile l'autonomia differenziata alle autonomie speciali e, quindi, non condivisibile l'impostazione della norma dell'art. 11 dell'A.C. n. 1665 sopra richiamato. Inconciliabile, pertanto, con la struttura dello Statuto stesso, prefigurando così una sorta di *reformatio in pejus*¹⁵⁵. Impostazione interpretativa, questa, che non si ritiene conforme né agli Statuti

¹⁵⁵ Nel senso che la riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione non potrebbe essere interpretata né come riduttiva degli ambiti di competenza della potestà legislativa e amministrativa delle

speciali, né all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, che, tra l'altro, letteralmente fa riferimento alle "altre Regioni", diverse, quindi, da quelle a Statuto speciale, alle quali si riferiscono il primo e secondo comma.

Sulla base delle indicate premesse e considerazioni, si ritiene preferibile la eliminazione di ogni riferimento alle autonomie speciali ovvero la seguente proposta alternativa all'attuale testo: «Fino alla revisione dei rispettivi Statuti speciali, al conferimento di nuove e ulteriori funzioni statali alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome si continua a provvedere con norme di attuazione dei rispettivi Statuti ovvero con le altre modalità e procedure previste dagli Statuti medesimi».

4. Proposte sull'autonomia finanziaria di Province autonome e Regione con la procedura dell'art. 104 dello Statuto

Venendo al tema dell'autonomia finanziaria delle Province autonome (e della Regione) e del loro rapporto con lo Stato, va sottolineato come, fin dalle origini e nel tempo, soprattutto nei periodi dal 1992 al 2008 e dal 2009 ad oggi, si siano verificate una serie di fasi critiche e, al contempo, evolutive che hanno portato ad una profonda modifica delle competenze provinciali, sia in materia di entrata, di tributi regionali, provinciali e locali, come di politiche di spesa e di coordinamento della finanza pubblica, sia in ambito locale, che nazionale. A questo fine, sono stati utilizzati tutti gli strumenti messi a disposizione dallo Statuto, dalle norme di attuazione alla modifica della parte finanziaria dello Statuto medesimo¹⁵⁶. Il risultato di questi numerosi e significativi mutamenti si connota per una realizzata riqualificazione dell'autonomia, in generale, con l'acquisizione di numerose e rilevanti funzioni statali, ma anche, nello specifico, con la qualificazione dell'autonomia finanziaria delle Province-Regione, ivi compresa l'assunzione della competenza delle Province stesse in materia di coordinamento di finanza pubblica e di finanza locale nel proprio territorio, in sostituzione di quella statale. Infatti, ad esse, all'interno del territorio del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, è riconosciuta la funzione di sistema territoriale integrato per il coordinamento della finanza pubblica, con riferimento anche agli enti locali e a tutti gli enti ad ordinamento e/o a finanza derivata provinciale o regionale e loro enti funzionali, ivi comprese le Università, le Camere di Commercio, le Aziende sanitarie.

Tale nuova funzione delle Province-Regione di coordinamento all'interno del rispettivo territorio si collega strettamente alla nuova modalità di coordinamento tra le stesse e lo Stato, del quale sono divenute (tendenzialmente) interlocutore unico per le politiche di bilancio e di spesa; tant'è che le misure dalle stesse adottate, anche in via legislativa, sostituiscono le misure statali di carattere puntuale. Gli obiettivi del sistema,

autonomie speciali stesse, né può comportare per le stesse minori competenze rispetto alle autonomie ordinarie.

¹⁵⁶ Con la procedura negoziata e l'accordo previsto dall'art. 104 del medesimo Statuto.

concordati unitariamente dalle Istituzioni dell'Autonomia con lo Stato, sono tradotti in autonome misure di finanza pubblica "territoriale", mentre alle medesime Istituzioni compete anche la verifica dei risultati, in cambio ottenendo l'inapplicabilità, agli enti del sistema, delle norme statali di carattere puntuale in materia¹⁵⁷.

Per altro vero, l'autonomia di entrata è garantita principalmente dalla compartecipazione in misura fissa (9/10) ai gettiti dei tributi statali, nonché dai gettiti dei tributi regionali, provinciale e locali, riferibili al territorio provinciale-regionale. Questi effetti dell'innovazione del rapporto Stato-Autonomia evidenziano la unicità dell'architettura istituzionale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, ma anche la non diretta confrontabilità della situazione di questo territorio, connotato non solo dall'ampiezza delle materie attribuite dallo Statuto alle Istituzioni dell'Autonomia, quanto soprattutto dalla effettività dell'avvenuto trasferimento delle funzioni statali al sistema dell'autonomia in tutte le materie previste dallo Statuto, ed anche oltre (*praeter Statutum*). Situazione e risultato ben diverso da quello delle autonomie ordinarie ed anche delle altre speciali, con qualche eccezione, in particolare di Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e Friuli-Venezia Giulia. Proprio per tali motivi, il confronto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* in numerose materie dovrebbe essere realizzato con le norme e le strutture delle amministrazioni centrali e, quindi, con il bilancio statale, e non con le altre Regioni.

Peraltro, come si è già evidenziato nei paragrafi precedenti, l'effetto delle modifiche statutarie e delle conseguenti norme di attuazione, se, da un lato, dimostra la capacità di adattamento dell'autonomia alle criticità della finanza pubblica, dall'altra, comporta di dover considerare contestualmente anche gli effetti della legislazione statale nelle materie di competenza provinciale e regionale, nonché della giurisprudenza costituzionale sul piano dell'interpretazione dei limiti alla potestà legislativa provinciale e regionale. Ciò, in particolare, con riferimento alla potestà esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e a quella concorrente in materia di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica; limite che, nell'interpretazione delle amministrazioni centrali e della stessa Corte costituzionale, tende ad estendersi e riflettersi sulla capacità delle Istituzioni dell'Autonomia di definizione delle proprie politiche nei vari settori di competenza, sia sul versante dell'entrata che della spesa pubblica.

Il fenomeno è aggravato sia dagli effetti della pandemia del 2019 e del PNRR sul cambiamento di impostazione (più centralistica) della sopravveniente legislazione statale; in entrambi i casi, infatti, le norme statali, al di là delle obiettive esigenze di coordinamento anche nei rapporti con gli altri Stati membri e con l'Unione europea, hanno scelto

¹⁵⁷ Art. 79, 4° c. St.: «Nei confronti della Regione e delle province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili le disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo. La Regione e le province provvedono, per se' e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi dell'art. 4 o 5 St.».

un'impostazione decisamente accentrata dei processi decisionali, conferendoli a strutture centrali del Governo, poco importa se dei Ministeri o della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il medesimo fenomeno si collega, a sua volta, all'evoluzione (o involuzione, secondo i punti di vista) dei rapporti Stato-Regioni nell'ambito delle politiche di finanza pubblica. Questa impostazione accentratrice è motivata con l'esigenza di assicurare sia l'affidabilità dello Stato nella capacità di tenere sotto controllo la spesa pubblica complessiva, sia l'efficacia e tempestività delle manovre di finanza pubblica. Essa, però, si ritiene non sia da ritenersi compatibile con lo Statuto speciale, soprattutto entro il quadro ordinamentale appena descritto, di effettiva assunzione di piena responsabilità e concorso dell'autonomia per gli obiettivi, vincoli ed obblighi nazionali, europei e internazionali, attraverso il sistema territoriale integrato di finanza pubblica. Infatti, quantomeno in tali casi, la responsabilizzazione piena dell'autonomia non può nuocere alla sostenibilità del debito pubblico, agli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni, né limitare in alcun modo la credibilità-affidabilità dello Stato sui mercati finanziari, proprio in quanto è già statuito sia il principio della piena compartecipazione agli obiettivi ed obblighi di finanza pubblica complessiva.

Invece, dal punto di vista dello Stato, permane la necessità, in parte anche per le autonomie speciali, di disporre direttamente in legge statale i vincoli e gli obiettivi, così come gli obblighi e i divieti; tant'è che le modifiche costituzionali del 2012, e le conseguenti leggi in materia di armonizzazione dei bilanci, hanno portato ad un effetto "a cascata" sulla portata ed espansività della funzione di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica. La giurisprudenza costituzionale riconosce il fondamento dell'impostazione statale, come già evidenziato sopra, in virtù della natura ancillare del coordinamento statale della finanza pubblica e del sistema tributario rispetto alla competenza esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci; con ciò fornendo una interpretazione che amplifica la funzione statale di coordinamento nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, proprio in virtù della sua derivazione dagli obblighi e vincoli dello Stato per il rispetto dei trattati internazionali e dell'ordinamento dell'Unione europea.

Quanto esposto porta ad evidenziare l'esigenza, anzi l'urgenza, di ulteriori progetti di evoluzione dei rapporti con lo Stato in materia di coordinamento tra finanza statale e provinciale-regionale, anche mediante nuovi accordi per la modifica della parte finanziaria dello Statuto. Infatti, se da un lato il nuovo quadro delle compartecipazioni ai gettiti dei tributi statali, della finanza locale e del sistema territoriale integrato di finanza pubblica può ritenersi consolidato, altrettanto non può dirsi delle modalità di coordinamento tra le politiche di entrata, in particolare tributarie, dello Stato e quelle provinciali-regionali. Detta in altri termini, la maggior parte delle entrate locali (circa l'80%) proviene dalle compartecipazioni ai tributi erariali (statali) e su queste, di fatto, si basano in gran parte le politiche di bilancio.

Nel caso in cui, in futuro, si verificassero importanti divergenze tra politiche di entrata e di spesa statali (con riduzione significativa sia delle entrate, in particolare tributarie, che, necessariamente, delle uscite statali, compresi i flussi finanziari delle partecipazioni ai gettiti dei tributi erariali spettanti alle autonomie speciali), si avrebbero, per converso, altrettanto importanti riflessi sulle entrate dei bilanci dell'Autonomia; di fatto, si vanificherebbe la possibilità di decidere con le proprie leggi le stesse politiche provinciali-regionali nei settori primari, ora totalmente acquisiti alla responsabilità locale¹⁵⁸. Un esempio chiarificatore: nel caso che a livello statale si optasse per una riduzione significativa della pressione fiscale complessiva (e, necessariamente, anche della spesa), in particolare attraverso la riduzione dei gettiti dei tributi statali, si avrebbe come effetto una pari riduzione delle entrate di ciascuna Provincia autonoma (probabilmente dell'ordine di centinaia di milioni). Se tale misura fosse destinata a durare nel tempo, non sarebbe possibile chiedere allo Stato la compensazione delle minori entrate, in quanto, da un lato, anche i contribuenti residenti nei territori delle autonomie speciali pagherebbero stabilmente meno imposte, dall'altro, le Province pretenderebbero di continuare ad avere invarianza di entrate, generando nuovi oneri non sostenibili e privi di copertura finanziaria a carico del bilancio dello Stato. L'effetto complessivo darebbe un risultato insostenibile per il bilancio dello Stato, salvo che il mutamento delle politiche tributarie comportasse come effetto (assai improbabile almeno nel breve periodo) una massiccia e rapida crescita del PIL e, quindi, delle entrate, compensando effettivamente in breve tempo la precedente riduzione. D'altro canto, va anche considerato che la potestà tributaria provinciale-regionale-locale, prevista dal Titolo VI dello Statuto, pur ampia potenzialmente¹⁵⁹, ha assunto di fatto una funzione poco più che marginale, considerando che tutti gli spazi possibili dell'imposizione fiscale sono già coperti dalle leggi statali in materia di tributi erariali, o regionali o locali, a legislazione statale. Anche gli spazi di manovra della legge provinciale (regionale) sui tributi regolati da leggi statali, per la parte a destinazione regionale-provinciale o locale, sono comunque limitati entro i margini consentiti dalla legislazione statale stessa.

Sarebbe, quindi, necessario valutare l'introduzione di un'innovazione statutaria per assicurare l'attuazione del principio della corrispondenza tra la responsabilità dell'entrata e quella della correlata spesa; fattore determinante, anche se non unico, per l'attuazione dei principi di buon andamento, ma anche di equilibrio e sostenibilità dei bilanci delle pubbliche amministrazioni¹⁶⁰.

Questo, soprattutto, in considerazione del fatto che, nella situazione attuale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, la maggior parte della spesa pubblica complessiva, esclusa

¹⁵⁸ Quali, ad esempio, la sanità l'istruzione-formazione-lavoro, l'intervento in economia o nella ricerca: i possibili rimedi ipotizzati nell'ottenere dallo Stato provvedimenti compensativi delle minori entrate non appaiono credibili, laddove si trattasse di modifiche strutturali.

¹⁵⁹ Considerando che lo Statuto stesso la individua con i limiti della potestà legislativa primaria (art. 4 St.).

¹⁶⁰ Artt. 81 e 97 Cost.

solo quella previdenziale, è a carico del sistema Province autonome-Regione e dei loro bilanci.

L'innovazione potrebbe essere perseguita attraverso il sistema degli accordi, ai sensi dell'art. 104 dello Statuto, tra Stato e Province autonome-Regione, individuando nuovi principi, criteri e parametri nonché procedure per evitare le reciproche negative interferenze tra le politiche di entrata (in particolare, tributarie) e di spesa statali e quelle provinciali-regionali, pur nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione tra livelli istituzionali. Ai fini di tale innovazione, va evidenziato che il riferimento fondamentale rimane il sopra evidenziato sistema territoriale integrato di finanza pubblica e che il nuovo ipotetico quadro finanziario complessivo comprenderebbe, comunque, il concorso agli obiettivi generali della finanza pubblica, agli obblighi e diritti derivanti dall'appartenenza all'ordinamento europeo.

Le ipotesi di seguito formulate sarebbero perseguibili, come appena ricordato, utilizzando lo strumento della modifica della parte finanziaria dello Statuto, con legge ordinaria, previo accordo con il Governo, quindi senza dover attendere la legge costituzionale di modifica dello Statuto:

a) innovare l'articolo 73 dello Statuto, prevedendo che le Province e la Regione possano intervenire su aliquote, esenzioni, detrazioni e deduzioni dei tributi erariali (statali), senza limitazioni e senza necessità di autorizzazione esplicita da parte della legge statale (come ora invece previsto), e assicurando comunque il rispetto dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario; principi che, in tal caso, dovrebbero essere previsti specificatamente nella stessa norma statutaria innovata, data l'assoluta specialità (e unicità) della stessa. Verrebbe, invece, mantenuta, perfezionandola, l'impostazione dei criteri e parametri per la individuazione del concorso obbligatorio delle Istituzioni dell'Autonomia alla perequazione, alla solidarietà, agli obiettivi di finanza pubblica e agli obblighi, diritti e doveri, derivanti dall'appartenenza all'ordinamento dell'Unione europea: in tale contesto, andrebbero coerentemente perfezionati i criteri e parametri attuali, al fine di assicurare la programmabilità degli obiettivi e degli strumenti delle politiche provinciali (di conseguenza anche statali) in tutti i settori di competenza;

b) una nuova norma statutaria, che, sempre nell'ambito del Titolo VI dello Statuto, disponga una specifica più pregnante procedura di partecipazione al Consiglio dei ministri da parte dei Presidenti delle Province e della Regione, non solo alla fase di deliberazione del progetto di legge di bilancio dello Stato da presentare alle Camere, ma, soprattutto, anche nelle fasi successive, nelle quali il Governo decide la sua posizione in Parlamento sui contenuti definitivi della legge e, quindi, a ridosso del voto finale (spesso con il ricorso alla fiducia);

c) le ipotesi sopra prefigurate inducono a formulare un'ulteriore possibile variante, che è quella dell'inversione del sistema finanziario di Province autonome e Regione, ora fondata sulla compartecipazione ai gettiti dei tributi erariali, trasformandolo in partecipazione delle medesime istituzioni alle spese dello Stato, intese nella più ampia accezione, al netto solo del sistema previdenziale (con riferimento alle quote a carico delle gestioni

previdenziali). In tal caso, il livello di compartecipazione ai gettiti di Province e Regione complessivamente sarebbe elevato ai 10/10 e verrebbe sostituito dalla riserva-riversamento alle entrate dello Stato delle quote del gettito complessivo riguardanti il finanziamento delle spese per le funzioni che permangono nella competenza dello Stato, riferibili al territorio provinciale-regionale. In tal caso, rileverebbero, oltre a quelli relativi alle predette funzioni statali, anche i fabbisogni di spesa destinati al servizio del debito pubblico, alla perequazione, alla solidarietà nonché agli obiettivi e vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e dai Trattati internazionali. Nello Statuto (Titolo VI) verrebbero definiti parametri e criteri prefissati, con la individuazione di livelli essenziali e fabbisogni standard riferiti alle già menzionate funzioni statali, nonché la procedura per definire obiettivi e strumenti per affrontare congiuntamente la variabilità degli scenari economico-istituzionali, sia al livello nazionale-internazionale che a quello locale. Criteri e parametri da definire sulla base del metodo della negoziazione bilaterale, del principio pattizio (accordo Autonomia-Governo) e del principio di leale collaborazione istituzionale. È questa un'ipotesi da approfondire adeguatamente sotto molteplici aspetti, sia giuridici che economici, ma che troverebbe la sua più evidente motivazione nella constatazione che la maggior parte della spesa pubblica, al netto delle gestioni previdenziali, è già in capo alla finanza delle Istituzioni dell'Autonomia (Province, compresa la finanza locale; Regione, enti a finanza "derivata" provinciale o regionale).

In definitiva, si tratterebbe di specificare e dettagliare, nel Titolo VI dello Statuto (autonomia finanziaria), una nuova serie di disposizioni di carattere generale, come quelle già previste dagli articoli 73, 75 e 79¹⁶¹ dello Statuto vigente, e dalla correlata norma di attuazione¹⁶². In tal modo, si otterrebbe quantomeno un effettivo spazio di esercizio dell'autogoverno per la definizione delle politiche provinciali anche sul versante delle entrate, oltre che delle spese; al contempo, si otterrebbe anche una certa impermeabilità tra le politiche statali e quelle provinciali-regionali di entrata e di spesa nonché, sicuramente, si avrebbe una migliore declinazione statutaria del principio pattizio e di leale collaborazione istituzionale Stato-Autonomia.

¹⁶¹ Art. 73: «1. La regione e le province hanno facoltà di istituire con leggi tributi propri in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, nelle materie di rispettiva competenza. Le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri. *1 bis*. Le province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale».

Art. 75: «1. Sono attribuite alle province le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percepite nei rispettivi territori provinciali [*omissis*]».

Art. 79: «1. Il sistema territoriale regionale integrato, costituito dalla Regione, dalle province e dagli enti di cui al comma 3, concorre, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 243, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea [*omissis*]».

¹⁶² Decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale».

Al contempo si realizzerebbe un passo in avanti verso un modello alternativo a quello finora utilizzato (sistema di coordinamento di finanza pubblica fortemente centralizzato), realizzando, almeno in questo territorio, l'equazione in base alla quale la responsabilità di spesa deve corrispondere alla responsabilità di entrata, per assicurare l'effettività di efficienza, razionalità, democraticità e trasparenza dell'azione pubblica; in tal modo, al *nomen* corrisponderebbe anche la *substantia*.

BIBLIOGRAFIA

Piero AGOSTINI, *Alto Adige: a convivenza rinviata*, Bolzano, 1983.

Gianpaolo ANDREATTA, Silvio PACE (a cura di), *La Provincia autonoma di Trento: itinerario nell'autonomia*, Trento, 1987.

Luca ANTONINI, *La sentenza n. 102 del 2008: una tappa importante per l'autonomia impositiva regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2008, pp. 2646-2660.

Adolf AUCKENTHALER, *Entstehung und Entwicklung der Südtiroler Autonomie*, Provincia autonoma di Bolzano, 2017, pp. 450.

Stefano ARU, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali in materia finanziaria: argine alle tendenze bulimiche statali e strumento di riscoperta della specialità regionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2019, pp. 1-23.

Beniamino CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009.

Giuliana Giuseppina CARBONI, *La corte riconosce la più ampia autonomia finanziaria delle Regioni Speciali e detta le regole per la costruzione del sistema finanziario della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 14, 2008, pp. 1-18.

Vincenzo CALÌ, *Dalla difesa della specificità nazionale all'affermazione a livello europeo: l'avventura dell'Università*, in Andrea LEONARDI, Paolo POMBENI (a cura di), *Storia del Trentino, vol. VI: L'età contemporanea. Il Novecento*, Bologna, 2005.

Massimo CARLI, *La Corte costituzionale e le regioni speciali*, in Roberto LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli, 2019, pp. 107-114.

Massimo CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2022.

Roberto CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli Statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, 6, 2008, pp. 1051-1076.

Fulvio CORTESE, *Il coordinamento Stato-Regioni e il regionalismo speciale alla prova della finanza pubblica*, in Roberto TONIATTI, Flavio GUELLA (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria delle Regioni a statuto speciale*, Napoli, 2014, pp. 115-133.

Matteo COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017.

Antonio D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2019.

Franco DEBIASI, *Finanza e garanzie*, in *Quaderni del Trentino*, 116, 1992.

Lia DE FINIS, *Il sistema scolastico*, in Maria GARBARI, Andrea LEONARDI (a cura di), *Storia del Trentino. Vol. V. L'età contemporanea 1803-1918*, Bologna, 2003, pp. 371-411.

Gianmario DEMURO, *Conclusioni*, in Roberto LOUVIN (a cura di), *Flessibilità fiscale e zone franche, profili giuridici e finanziari*, Napoli, 2022, pp. 229-234.

Elena D'ORLANDO, *Clausola di salvaguardia e metodo negoziale: suggestioni (in controtendenza) per un nuovo Statuto costituzionale delle Autonomie speciali*, in Francesco PALERMO, Sara PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, 2015.

Claudia DE GASPERI, Luisa TRETTER, Matteo ZAMBARDA, Laura RICCADONA, *La finanza provinciale*, in Mauro MARCANTONI, Gianfranco POSTAL, Roberto TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Vol. I, Milano, 2011, pp. 367-512.

Gianni FAUSTINI, *Storia dell'Autonomia del Trentino-Alto Adige*, Trento, 1995.

Franco GALLO, *I principi del federalismo fiscale*, in *Dir. Prat. Trib.*, 1, 2012, pp. 16-22.

Maria GARBARI, *Aspetti politico-istituzionali di una Regione di frontiera*, in Maria GAMBARI, Andrea LEONARDI (a cura di), *Storia del Trentino. Vol. V. L'età contemporanea 1803-1918*, Bologna, 2003, pp. 13-164.

Andrea GIOVANARDI, Dario STEVANATO (a cura di), *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Venezia, 2020.

Esther HAPPACHER, *L'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol nel passato, nel presente e nel futuro: Bilancio e prospettive di 50 anni di Secondo Statuto di autonomia*, in *Federalismi.it*, 32, 2023, pp. IV-V.

Esther HAPPACHER, Roberto TONIATTI (a cura di), *Gli ordinamenti dell'Euregio, una comparazione*, Milano, 2018.

Francesco LEFEBVRE D'OVIDIO, *La questione dell'Alto Adige/Südtirol 1964-1969*, Tomo I, in Francesco LEFEBVRE D'OVIDIO, Andrea VARSORI (a cura di), *Documenti sulla politica internazionale dell'Italia*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato per il Ministero Affari Esteri, 2019, pp. IX-724.

Robert LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli, 2019.

Robert LOUVIN (a cura di), *Flessibilità fiscale e zone franche. Profili giuridici e Finanziari*, Napoli, 2022.

Alessandra MAGLIARO, *Limiti e prospettive dell'autonomia tributaria degli enti substatali alla luce del diritto europeo e della sua applicazione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in Francesco PALERMO, Sara PAROLARI, Alice VALDESALICI (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali: Lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino*, Padova, 2013.

Mauro MARCANTONI, Gianfranco POSTAL, Roberto TONIATTI (a cura di), *Trent'anni di autonomia. Riflessioni sull'assetto della Provincia autonoma di Trento dal 1972 al 2002*, Tomo I, Bologna, 2005.

Mauro MARCANTONI, Gianfranco POSTAL, Roberto TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Il Trentino del secondo Statuto (1971-2011)*, Tomo III, Milano, 2011.

Walter OBWEXER, *Ancoraggio internazionale dell'Autonomia dell'Alto Adige/Südtirol*, in Francesco PALERMO, Walter OBWEXER, Esther HAPPACHER (a cura di), *I 40 anni del secondo statuto di autonomia: l'autonomia speciale della Provincia autonoma di Bolzano nel contesto dell'integrazione europea*, Padova, 2014, pp. VIII-289.

Walter OBWEXER, *Autonomia e integrazione europea alla luce degli sviluppi futuri*, in *Federalismi.it.*, 32, 2023, pp. 256-290.

Livio PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000.

Francesco PALERMO, Sara PAROLARI, Alice VALDESALICI (a cura di), *Federalismo fiscale e Autonomie territoriali. Lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo-Alto Adige/Südtirol-Trentino*, Padova, 2013.

Francesco PALERMO, Sara PAROLARI, *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016.

Sara PAROLARI, Alice VALDESALICI, *L'autonomia provinciale alla prova delle esigenze di riequilibrio della finanza pubblica: cronistoria dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale*, in Alice VALDESALICI (a cura di), *L'ordinamento finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, Milano, 2024, pp.129-150.

Oskar PETERLINI, *Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino-Alto Adige: cenni di storia e cultural, diritto e politica*, Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, Trento, 2000.

Paolo PICCOLI, Amedeo VADAGNINI (a cura di), *Progetti e documenti per lo Statuto speciale di autonomia del 1948*, Bologna, 2010.

Gianfranco POSTAL, *L'attuazione del pacchetto e il nuovo Statuto del 1972*, in Mauro MARCANTONI, Gianfranco POSTAL, Roberto TONIATTI (a cura di), *Trent'anni di autonomia. Riflessioni sull'assetto della Provincia autonoma di Trento dal 1972 al 2002*, I, Bologna, 2005.

Gianfranco POSTAL, *Le norme di attuazione statutaria*, in Mauro MARCANTONI, Gianfranco POSTAL, Roberto TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Il trentino del secondo Statuto (1971-2011)*, III, Milano, 2011.

Gianfranco POSTAL, Flavio GUELLA, *L'autonomia in divenire. L'evoluzione dell'ordinamento provinciale dalle riforme del 2001 al federalismo fiscale*, in Mauro MARCANTONI, Gianfranco POSTAL, Roberto TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Il Trentino del secondo Statuto (1971-2011)*, Milano, 2011.

Gianfranco POSTAL, Alberto PACE (a cura di), *La grande questione dell'energia idroelettrica*, in Mauro MARCANTONI, Gianfranco POSTAL, Roberto TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Vol III. Le politiche del territorio*, Milano, 2011, pp. 294-323.

Enzo REGGIO D'ACI, *La regione Trentino-Alto Adige*, Milano, 1994.

Giulio M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali. Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Quaderni Filangeri 2011*, Napoli, 2012, pp. 145-176.

Martha STOCKER, *Wom Paket zu seiner Umsetzung-Einige Meilensteine*, in Walter OBWEXER, Esther HAPPACHER (a cura di), *Südtirols Autonomie gestern, eute un morgen: 50 Jahre Zweites Autonomiestatut: Rück-, Ein- und Ausblicke*, 2023, disponibile al sito <http://www.nomos-elibrary.de/agb>, pp. 15-35.

Helmut TICHY, *L'ancoraggio internazionale dell'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol in un diritto internazionale in evoluzione*, in *Federalismi.it.*, 32, 2023, pp. 291-298.

Roberto TONIATTI (a cura di), *La specialità nella specialità*, Napoli, 2022, pp. 330.

Roberto TONIATTI, *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, in Roberto LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie speciali*, Napoli, 2019, pp. 91-106.

Alice VALDESALICI, *L'ordinamento finanziario delle Province autonome di Trento e Bolzano: evoluzione storico-normativa ed elementi fondativi*, in *Federalismi.it.*, 32, 2023, pp. 102-131.

Alice VALDESALICI, *L'ordinamento finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, Milano, 2023.

Markus WARASIN (a cura di), *Unsere Sache ist gerecht. Südtirol als Thema der österreichischen Aussenpolitik vor dem Hintergrund der europäischen Einigung*, Bolzano, 2002.

Jens WOELK, Fulvio CORTESE (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, in *Scritti di Diritto Pubblico*, 2023.