

## Uno Statuto per due Province

### Considerazioni in margine all'avvio del procedimento di revisione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol

di Matteo Cosulich \*

8 novembre 2016

SOMMARIO: 1. La modifica degli Statuti speciali, conseguenza della revisione costituzionale. 2. I percorsi di revisione statutaria delle Province autonome: parallele convergenti? 3 La Regione: ente costituzionalmente necessario. 4. Quale Regione per il Trentino-Alto Adige/Südtirol?

#### **1. La modifica degli Statuti speciali, conseguenza della revisione costituzionale.**

Nel novero dei vari effetti collaterali, politici e istituzionali, del procedimento di revisione costituzionale destinato a concludersi col *referendum* costituzionale (od "oppositivo")<sup>1</sup> del prossimo 4 dicembre, va incluso anche l'avvio del procedimento di revisione degli Statuti regionali speciali, con particolare riguardo, per quel che qui interessa, a quello del Trentino-Alto Adige/Südtirol.

È ben vero che la revisione costituzionale di per se stessa non incide immediatamente sulle Regioni speciali e sui loro Statuti, in quanto all'art. 39, 13° c. del testo<sup>2</sup> è prevista una clausola di salvaguardia (*rectius* sospensiva)<sup>3</sup>, secondo cui le disposizioni contenute nel capo IV del testo della revisione costituzionale (modificative del titolo V, parte II Cost.) "non si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei

---

\* Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Trento.

<sup>1</sup> Così S. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 556.

<sup>2</sup> Si veda il testo della relativa "legge costituzionale" in *Gazzetta Ufficiale, serie generale*, 15 aprile 2016, n. 88.

<sup>3</sup> A ben vedere, infatti, più che di salvaguardare le Regioni speciali e le Province autonome, si tratta di sospendere l'applicazione della revisione costituzionale nei loro confronti, subordinandola a un evento successivo nel tempo, la revisione statutaria (così R. TONIATTI, *Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori: i titoli fondativi dell'autonomia speciale e le incognite della revisione costituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della revisione costituzionale*, Napoli, ESI, 2016, 16-18).

rispettivi Statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”<sup>4</sup>. Netta è la differenza rispetto alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, i cui interventi sul titolo V si applica(va)no<sup>5</sup>, “sino all’adeguamento dei rispettivi Statuti”, anche alle Regioni speciali e alle Province autonome, qualora fossero *in melius*, vale a dire quando prevedessero “forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite” alle une e alle altre (art. 10). Può osservarsi quindi che le revisioni costituzionali si applicano, transitoriamente e automaticamente, alle Regioni speciali e alle Province autonome se rafforzano l’autonomia regionale; se invece la indeboliscono, ad esse non si applicano, almeno immediatamente.

Inoltre, mentre l’art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 prevedeva l’“adeguamento” degli Statuti speciali, l’art. 39, 13°c. della riforma ragiona di “revisione” degli stessi, sulla base di intese con le Regioni speciali e le Province autonome<sup>6</sup>. Il ricorso da parte del legislatore costituzionale del 2016 a un sostantivo differente rispetto a quello impiegato dal suo collega di quindici anni prima sembra indicare, *a contrario*, che le modificazioni degli Statuti speciali successive alla revisione costituzionale non debbano necessariamente ripercorrere il medesimo cammino intrapreso da quest’ultima<sup>7</sup>. Tanto più che l’introduzione (*ad tempus?*)<sup>8</sup> dell’istituto dell’intesa permette a ciascuna Regione o Provincia autonoma di condizionare significativamente gli esiti del procedimento di revisione statutaria; soprattutto se detta intesa fosse da interpretarsi in senso forte, vale a dire tale per cui la sua mancanza determina l’impossibilità di adottare l’atto<sup>9</sup>. In tale direzione milita lo stesso argomento letterale, analogicamente declinato, se si riflette sulla circostanza che la locuzione “sulla base di intese” si ritrova, identica, allo stesso livello costituzionale, all’art. 8, 3°c. Cost.,

---

<sup>4</sup> Sul punto, si veda criticamente G.C. DE MARTIN, *I chiaroscuri della riforma costituzionale*, in questa Rivista, 21 aprile 2016, 12-13.

<sup>5</sup> Sulla perdurante applicazione alle Regioni speciali e alle Province autonome dell’art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, e dunque del vigente titolo V Cost., laddove migliorativo rispetto agli Statuti speciali, anche nell’ipotesi di entrata in vigore della revisione costituzionale in corso, vedi G. VERDE, *Quale futuro per l’autonomia speciale della Regione siciliana?*, in *federalismi.it*, 10 agosto 2016, 15 e S. PAJNO, G. RIVOCCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *le Regioni*, 2016, 295. In senso parzialmente contrario, si veda A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovvero sia ciò non c’è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c’è e che non dovrebbe esserci*, in *Rivista AIC*, 10 luglio 2015, 5-6.

<sup>6</sup> Si veda F. PALERMO, *La specialità alla prova della riforma costituzionale ... e di se stessa*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Il futuro della specialità*, cit., 277.

<sup>7</sup> Si noti peraltro come l’ultima revisione statutaria abbia percorso proprio tale cammino: la legge cost. 28 luglio 2016, n. 1, novellando lo Statuto del Friuli Venezia Giulia, vi abolisce la previsione della Provincia. Peraltro l’iniziativa del corrispondente Consiglio regionale risale al 6 febbraio 2014 (vedi *Gazzetta Ufficiale, serie generale*, 8 agosto 2016, n. 184, 2), quando il d.d.l. cost. n. 1429 (all’origine del testo di revisione costituzionale sottoposto a referendum il prossimo 4 dicembre) era soltanto, forse, *in mente gubernaculi*.

<sup>8</sup> Ci si potrebbe infatti domandare se l’aggravamento procedurale introdotto dall’art. 39, 13°c. si applichi soltanto alla revisione statutaria successiva (e in qualche modo consequenziale) alla revisione costituzionale (così R. TONIATTI, *Asimmetrie regionali*, cit., 21), come sembra preferibile, topograficamente argomentando, o se sia destinato ad applicarsi a tutte le future procedure di modifica degli Statuti regionali speciali, interpretate comunque come revisioni alla luce del nuovo testo costituzionale. Prospettano problematicamente le possibili interpretazioni alternative sul punto S. PAJNO, G. RIVOCCHI, *La problematica riforma*, cit., 286-288.

<sup>9</sup> Sulle intese fra lo Stato e le Regioni si veda G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, Bologna, il Mulino, 2006, 55-59.

con riferimento al quale sembra pacifico che fra lo Stato e la rappresentanza della confessione acattolica vada conclusa un'intesa in senso forte<sup>10</sup>.

Sebbene l'introduzione dell'intesa corrisponda a un aggravamento nel procedimento di revisione costituzional-statutaria, e l'esclusione del *referendum* costituzionale nello stesso (introdotta in tutti gli Statuti speciali dalla legge cost. del 31 gennaio 2001, n. 2)<sup>11</sup> ne rappresenti, al contrario, un alleggerimento, a ben vedere la *ratio* dell'una e dell'altra è la medesima: limitare il ruolo di soggetti "nazionali" nel procedimento di revisione statutaria, in modo che il Parlamento non sia in grado d'imporre a una singola Regione speciale una determinata revisione del suo Statuto e che, di converso, il corpo elettorale referendario non possa impedirla, se essa corrisponde ai *desiderata* della Regione stessa.

La modifica degli Statuti speciali successiva all'eventuale entrata in vigore della revisione costituzionale in corso appare dunque non agevolissima, in quanto, da un lato, il riformatore costituzionale non ne indica la direzione (ragionando, come si diceva, di "revisione" e non di "adeguamento") e, dall'altro, l'intesa con ciascuna Regione speciale sembra allontanarsi, in presenza di un orientamento statale (ipostatizzato nel testo della revisione costituzionale) oggi non particolarmente benevolo verso l'autonomia regionale<sup>12</sup>. La revisione dello Statuto trentino-altoatesino risulta poi ancor più complessa, in quanto richiede, secondo la novella introdotta dalla legge cost. n. 2 del 2001 all'art. 103 St., l'intervento dei tre soggetti in cui si articola l'autonomia del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*: se l'iniziativa della revisione statutaria fosse regionale, essa avrebbe luogo "su proposta dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale" (2°c.); se fosse statale, occorrerebbe il parere di tali tre Consigli (3°c.). Ma, come si è visto, almeno nel caso della revisione successiva all'entrata in vigore del testo di legge costituzionale sottoposto a *referendum* costituzionale, l'intervento in discorso si configura in termini di intesa dello Stato con ciascuna Provincia autonoma e, par di capire, con la stessa Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

*De iure condendo* (sino al prossimo 4 dicembre), vale a dire traguardando la revisione costituzionale in corso, sia la Provincia autonoma di Trento, sia quella di Bolzano, hanno avviato appositi procedimenti volti a riformare lo Statuto regionale,

---

<sup>10</sup> Vedi, per tutti, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 195. Si noti tuttavia che il Tavolo tecnico delle Regioni speciali costituito da Gianclaudio Bressa, sottosegretario agli Affari regionali e alle autonomie del Governo Renzi (c.d. Tavolo Bressa), ha elaborato una bozza di progetto di legge costituzionale, ai sensi della quale gli eventuali conflitti tra il Parlamento e il Consiglio regionale sulla revisione dello Statuto andrebbero definiti in sede di una Commissione paritaria di convergenza; in caso di mancato accordo in tale Commissione (e dunque di mancata intesa), la volontà statale prevarrebbe attraverso l'approvazione da parte del Parlamento della legge di revisione statutaria con maggioranza dei due terzi dei componenti in seconda deliberazione (Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Consiglio regionale, V Commissione permanente, *Nota 9*, 2 marzo 2016, 5, al sito internet [www.consiglio.regione.fvg.it](http://www.consiglio.regione.fvg.it)). Secondo il progetto ora richiamato, l'intesa per la revisione degli Statuti speciali non sarebbe dunque da intendersi in senso forte. In tal senso, sulla base del testo della revisione costituzionale in corso, P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, in *le Regioni*, 2015, 180.

<sup>11</sup> Così: art. 63, 4°c. St. F.V.G.; art. 54, 4°c. St. Sard.; art. 41-*ter*, 4°c. St. Sic.; art. 103, 4°c. St. T.-A.A./S; art. 50, 4°c. St. V.d'A.

<sup>12</sup> La revisione costituzionale è infatti caratterizzata "da una logica di forte ri-centralizzazione" (J. WOELK, *Autonomie speciali e integrazione, riforma costituzionale (e degli Statuti)*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Il futuro della specialità*, cit., 7).

istituendo appositi organi ausiliari presso i rispettivi Consigli (par. 2). Poiché si tratta di procedimenti distinti l'uno dall'altro, ma aventi a oggetto il medesimo, unico Statuto regionale ed essendo destinati a sfociare, dopo il passaggio nei Consigli provinciali, nella menzionata "deliberazione del Consiglio regionale" (art. 103, 2°c. St.), possiamo interrogarci sui probabili profili problematici, con particolare riferimento al necessario quadro regionale in cui il tutto si inserisce (par. 3), al fine di tratteggiare quali caratteristiche potrebbe assumere la Regione nell'ambito dell'autonomia trentino-altoatesina, in un ipotetico "terzo Statuto"<sup>13</sup> (par.4).

## **2.1 percorsi di revisione statutaria delle Province autonome: parallele convergenti?**

Ciascuna Provincia autonoma ha dunque avviato un proprio procedimento di revisione statutaria mediante l'istituzione di un apposito organo ausiliario, la "Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol" a Bolzano, con legge prov. 23 aprile 2015, n. 3, e la "Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol" a Trento, con legge prov. 2 febbraio 2016, n. 1 (*hinc inde*, rispettivamente, Convenzione e Consulta); organo finalizzato all'"elaborazione di un progetto di riforma dello Statuto"<sup>14</sup> regionale trentino-altoatesino. Si tratta di una soluzione che ricalca quella adottata un decennio fa dalla Regione Sardegna e dalla Regione Valle d'Aosta, le cui leggi n. 7 del 2006<sup>15</sup> e n. 35 del 2006<sup>16</sup> istituirono rispettivamente una Consulta e una Convenzione per la riforma statutaria; né l'una, né l'altra condussero alla revisione dello Statuto regionale, complice forse anche la circostanza di intervenire a un lustro di distanza dalla legge cost. n. 3 del 2001 (e dal suo art. 10)<sup>17</sup>, la cui spinta propulsiva verso il rafforzamento dell'autonomia regionale era stata oramai ridimensionata, anche in forza della giurisprudenza costituzionale. Da questo punto di vista, la tempistica

---

<sup>13</sup> L'aggettivo numerale ordinale deriva dalla circostanza che abitualmente la legge cost. 26 febbraio 1948, n. 5 viene definita "primo Statuto", mentre la locuzione "secondo Statuto" indica il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

<sup>14</sup> Così espressamente la rubrica dell'art. 4 legge prov. Tn n. 1 del 2016, il cui testo è peraltro meno esplicito, ragionando più genericamente di "documento conclusivo" dei lavori della Consulta, redatto sulla base di un precedente "documento preliminare con i criteri e gli indirizzi principali per la redazione del progetto di riforma dello Statuto speciale". La legge bolzanina fa invece riferimento a "una bozza riguardante, sia gli adeguamenti istituzionali, sia le necessarie integrazioni allo Statuto di autonomia" (art. 1, 1°c. legge prov. Bz n. 3 del 2015).

<sup>15</sup> Legge reg. Sard. 29 dicembre 2006, n. 35 "Istituzione e disciplina della Consulta per il nuovo Statuto di autonomia [e sovranità] del popolo sardo". Si rammenti al riguardo che la Corte costituzionale, con sent. n. 365 del 2007, ha dichiarato costituzionalmente illegittima detta legge nella parte in cui prevedeva una "sovranità" a livello regionale, che veniva affiancata all'autonomia con "una scelta dietro alla quale si celavano molte ambiguità di ordine teorico e pratico" (A. MANGIA, *Il federalismo della "descrizione" e il federalismo della "prescrizione"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 4045).

<sup>16</sup> Legge reg. V.d'A. "Istituzione e disciplina della Convenzione per l'autonomia e lo Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste".

<sup>17</sup> Con riferimento alla vicenda sarda, può presumersi che l'arrestarsi nel procedimento di revisione statutaria sia stato favorito dalla sent. n. 365 del 2007 (vedi *supra* nt. 15 e I. RUGGIU, C. PALA, *La Regione Sardegna tra cambiamento istituzionale e realtà politica*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Il futuro della specialità*, cit., 236).

dell'istituzione degli organi delle Province autonome potrebbe indurre a un cauto ottimismo, in quanto risulta contestuale all'ultima fase dell'attuale procedimento di revisione costituzionale; contestualità sottolineata dalla legge trentina, laddove prevede che "i contenuti di riforma dello Statuto" siano definiti "anche in relazione ai processi di riforma costituzionale in corso" (art. 1 legge prov. n. 1 del 2016).

La scelta di far precedere dai lavori della Convenzione/Consulta le fasi del procedimento di revisione dello Statuto speciale di autonomia disciplinate dallo stesso e dalla Costituzione repubblicana esprime la volontà di coinvolgere nel procedimento stesso la comunità locale. Così, sia la legge bolzanina, sia quella trentina, si pongono l'obiettivo di "garantire un'ampia partecipazione della società civile (...) alla riforma dello Statuto"<sup>18</sup>, da realizzarsi appunto per il tramite della Convenzione/Consulta. La legislazione provinciale persegue tale obiettivo sia attraverso la composizione degli organi in discorso, sia mediante un apposito processo partecipativo, che ne affianca i lavori.

Quanto alla composizione, i membri della Convenzione/Consulta possono suddividersi in tre categorie: i rappresentanti dei gruppi politici presenti in Consiglio provinciale, i rappresentanti della società provinciale, nel suo variegato assetto (tale da includervi le realtà associative, gli enti locali, le organizzazioni di categoria) e i giuristi. Il *favor* verso la partecipazione della corrispondente comunità emerge inequivocabilmente dal grezzo dato numerico: nella Convenzione bolzanina la seconda categoria di componenti è la più numerosa (sedici su trentatré, a fronte di "cinque persone, esperte di diritto" e di dodici membri proposti dai "gruppi consiliari rispettivamente di maggioranza e di minoranza", *ex art. 2, 1°c. legge prov. Bz n. 3 del 2015*), costituendo addirittura la maggioranza assoluta nella Consulta trentina (quattordici su venticinque, a fronte di due esperti in "diritto pubblico, costituzionale o regionale" e nove consiglieri provinciali, cinque della maggioranza e quattro delle minoranze, *ex art. 2, 2°c. legge prov. Tn n. 1 del 2016*).

Il processo partecipativo precede e affianca i lavori della Convenzione<sup>19</sup>, mentre nella disciplina trentina è previsto successivamente alla redazione da parte della Consulta del "documento preliminare con i criteri e gli indirizzi principali per la redazione del progetto di riforma dello Statuto speciale" e ha ad oggetto tale documento.

Le modalità di un così intenso coinvolgimento di ciascuna comunità provinciale nella fase prodromica del procedimento di revisione statutaria, previste sia dalla legge prov. Bz n. 3 del 2015, sia della legge prov. Tn n. 1 del 2016, paiono esprimere una specifica visione dello Statuto di autonomia: non solo e non tanto atto ottriatto, quanto

---

<sup>18</sup> Art. 1, 1°c. legge prov. Bz n. 3 del 2015. In termini analoghi si esprime la legge trentina, all'art. 1: "la Provincia promuove un ampio processo di partecipazione della società civile trentina per favorire il coinvolgimento dei cittadini e delle parti sociali nella definizione dei contenuti di riforma dello Statuto speciale".

<sup>19</sup> Così "prima e durante i lavori della Convenzione si organizzano iniziative partecipative al fine di acquisire idee e proposte dalla popolazione", secondo il 3°c. dell'art. 5 legge prov. Bz n. 3 del 2015. All'immediatamente precedente 2°c. si segnala una forma di partecipazione pionieristica, almeno nella legislazione del nostro Paese: l'istituzione di un *forum* di cento privati cittadini appositamente selezionati tra gli ultrasessantenni residenti in Alto Adige/*Südtirol* che ne facciano richiesta, in modo che sia garantita "la rappresentanza equilibrata dei generi e dei gruppi linguistici". Gli otto componenti della Convenzione "rappresentanti della società civile" sono eletti tra i membri del *forum* (art. 2, 1°c., lett. d), "che viene regolarmente informato sui lavori della Convenzione e che è sentito e interpellato con modalità definite dalla Convenzione stessa" (art. 5, 2°c.).

piuttosto conseguenza dei caratteri tipici dell'autogoverno che nelle due Province autonome "possano essere generalmente rinvenuti"<sup>20</sup>, e, al tempo stesso, ulteriore fondamento di tali caratteri, anche in una prospettiva identitaria<sup>21</sup>. Tale coinvolgimento sembra inoltre indicare che l'ipotizzata revisione statutaria non viene intesa come mero *maquillage* istituzionale, ma come ampia riforma dello Statuto di autonomia.

Non va peraltro sottaciuto come le indicazioni provenienti dalle due diverse comunità provinciali sui differenti ambiti di disciplina contenuti nell'unico Statuto regionale potrebbero non convergere, anche in considerazione delle differenti caratteristiche – linguistiche e culturali, ma non solo – della comunità altoatesina/sudtirolese rispetto a quella trentina. In questa prospettiva, tra vari differenti oggetti attualmente disciplinati dallo Statuto, risulta di particolare interesse soffermarsi sulla Regione: da un canto, essa rappresenta – costituzionalmente (art. 116, 2°c. Cost.), e dunque necessariamente – il più o meno intenso momento unitario fra le due Province autonome; dall'altro, sul ruolo della Regione si sono storicamente manifestate alcune tra le più significative divergenze tra l'Alto Adige/*Südtirol* e il Trentino<sup>22</sup>.

### **3. La Regione: ente costituzionalmente necessario.**

La revisione dello Statuto trentino-altoatesino avviene necessariamente entro la cornice della Regione, della cui esistenza il legislatore statutario non sembra poter disporre.

Il superamento della Regione, e quindi del modello tripolare (le due Province autonome e, appunto, la Regione) che caratterizza attualmente l'autonomia trentino-altoatesina, richiederebbe non solo e non tanto un'imponente novellazione dello Statuto speciale, ma anche e prima ancora una revisione costituzionale che interessasse gli artt. 131 e 116 Cost., che includono rispettivamente il Trentino-Alto Adige nell'elenco delle Regioni e in quello delle Regioni ad autonomia speciale.

Che la revisione statutaria e la revisione costituzionale procedano distintamente l'una dall'altra, trova agevolmente conferma sol che si rammenti che il passaggio dal primo al secondo Statuto<sup>23</sup> è avvenuto senza modificare la Costituzione. Nella stessa direzione, può rilevarsi come il riconoscimento alle due Province autonome del carattere di elementi costitutivi della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, di cui al vigente art. 116, 2°c. Cost., sia opera di una legge di revisione costituzionale (legge cost. n. 3 del 2001) e non dell'immediatamente precedente legge di riforma dello Statuto (legge cost. n. 2 del 2001).

È ben vero che la legge cost. n. 2 del 2001 e la legge cost. n. 3 del 2001 perseguono il medesimo obiettivo di configurare la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* in termini di somma delle due Province autonome, sia a livello di organi (il Consiglio regionale "è composto dai membri dei Consigli provinciali di

<sup>20</sup> G. DI GASPARE, *Autogoverno*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, IV, 1988, 8.

<sup>21</sup> R. TONIATTI, *L'identità statutaria dell'autonomia trentina*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (cur.), *Trent'anni di autonomia*, I, Bologna, il Mulino, 2005, 43.

<sup>22</sup> Si veda P. POMBENI, *La grande trasformazione. Il Trentino nel «secolo breve» 1919-1989*, in *Storia del Trentino*, VI, Bologna, il Mulino, 2005, 26-28.

<sup>23</sup> Vedi *supra* nt. 13.

Trento e di Bolzano”, ai sensi dell’art. 25, 1°c. St., novellato dalla legge cost. n. 2 del 2001), sia a livello enti (il menzionato art. 116, 2°c. Cost., introdotto, come si è detto, dalla legge cost. n. 3 del 2001). Ma va comunque ribadito come, anche nel 2001, la riforma dello Statuto sia sempre avvenuta nel rispetto del testo costituzionale, senza intervenire direttamente su di esso.

Nella Costituzione possono rinvenirsi i limiti alla revisione dello Statuto, in termini di necessaria armonia con i principi costituzionali (tra i quali, per quel che qui interessa, possono rammentarsi in particolare quello di specialità regionale e quello di tutela delle minoranze linguistiche) e di rispetto delle puntuali indicazioni minime relative al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, desumibili dal testo costituzionale. Principi e indicazioni che, tra l’altro, non vengono interessate dal processo di revisione costituzionale in corso: qualunque sia l’esito del *referendum* del 4 dicembre, le previsioni di cui agli artt. 5, 6, 116 e 131 Cost. continueranno ad applicarsi al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

Con specifico riferimento alle citate puntuali indicazioni minime, non sfugge come l’art. 116, 1°c. Cost. riconosca la specialità (“forme e condizioni particolari di autonomia”) a livello regionale, non solo per il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia e la Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste*, ma anche, appunto, per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. Così per ciascuna di tali cinque Regioni, l’autonomia si fonda su uno Statuto speciale, necessariamente regionale, adottato con legge costituzionale. La peculiarità trentino-altoatesina emerge, come si è detto, al 2°c. dell’art. 116, laddove viene costituzionalizzata l’articolazione della Regione nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalle quali la prima “è costituita”.

Poiché in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* l’articolazione provinciale è cristallizzata dalla Costituzione, risulta sottratta alla stessa disponibilità dello Statuto speciale e della sua revisione; il che ne fa l’unica Regione italiana<sup>24</sup> nella quale la Provincia risulta garantita a livello di fonti di grado costituzionale, anche *de iure condendo*. Nelle altre Regioni a Statuto speciale, invece, la Provincia non è mai esistita (Valle d’Aosta, Regione di pezzatura appunto provinciale)<sup>25</sup>, o non è mai stata prevista dallo Statuto (art. 15 St. Sic. che, dopo aver disposto, al 1°c., la soppressione delle “circoscrizioni provinciali” e degli “organi ed enti pubblici che ne derivano”, ragiona piuttosto, al 2°c., di “liberi Consorzi comunali”) o, ancora, ne è stata abrogata la previsione statutaria (Friuli Venezia Giulia, secondo la recentissima legge cost. n. 1

<sup>24</sup> Si rammenti che la Sardegna, con legge regionale, non solo può “modificare le circoscrizioni e le funzioni delle Province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle Province interessate espressa con *referendum*”, ma anche legittimamente istituire nuove Province; in tal senso, vedi C. cost., sent. n. 230 del 2001, relativamente alla delibera legislativa sarda 6 giugno 2000 “Istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell’Ogliastra e di Olbia-Tempio”, successivamente promulgata come legge reg. Sard. 21 luglio 2001, n. 9. Detta legge regionale è stata abrogata con *referendum* regionale il 6 maggio 2012, a seguito del quale le Province sarde sono ritornate le quattro precedenti, “riconosciute dallo Statuto e dalla legge statale” (così ora art. 24 legge reg. Sard. 4 febbraio 2016, n. 2 “Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna”); peraltro il citato *referendum* è stato celebrato contestualmente, e con il medesimo esito favorevole, ad altri tre *referendum* abrogativi aventi a oggetto leggi regionali relative alle nuove Province e a un *referendum* consultivo che proponeva l’abolizione delle quattro Province preesistenti (si veda l’attenta ricostruzione di P. ZUDDAS, *La soppressione delle Province sarde storiche “originarie”*, in questa *Rivista*, 24 maggio 2012).

<sup>25</sup> Al riguardo, si ragiona di “micro-Regione”, “sfida permanente al limite delle leggi della fisica” (R. LOUVIN, *La Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste: statica e dinamica dell’ordinamento di una micro-Regione*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Il futuro della specialità*, cit., 111).

del 2016)<sup>26</sup>; d'altra parte, nelle Regioni ordinarie, la Provincia non sarà più prevista – e garantita – da disposizioni di grado costituzionale, se avrà esito favorevole il *referendum* costituzionale del 4 dicembre.

Lo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* non può dunque intervenire sull'articolazione provinciale (ad esempio istituendo una terza Provincia corrispondente alle zone di tradizionale insediamento della minoranza ladina, attualmente divisa, nella Regione, fra le Province autonome di Trento e di Bolzano), appunto indisponibile alla riforma statutaria, in quanto costituzionalmente garantita.

Se alla previsione costituzionale corrisponde il ritrarsi della possibilità di intervento della revisione statutaria, può allora osservarsi come nessuno Statuto speciale, neppure quello del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, possa disporre della complessiva struttura regionale, anch'essa sottratta alla riforma statutaria, sulla base delle accennate indicazioni dell'art. 116, 1°c. Cost., nonché dello stesso art. 131 che detta un elenco tassativo delle Regioni italiane. Tanto è vero che l'integrazione/sostituzione delle Regioni ivi menzionate richiede un procedimento di revisione costituzionale ulteriormente aggravato rispetto a quello disciplinato dall'art. 138 Cost. e comunque utilizzabile soltanto con riferimento a "nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti" (art. 132, 1°c. Cost.).

Conclusivamente sul punto, se l'art. 116, 2°c. Cost. detta per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* una disposizione derogatoria, relativa a una Regione necessariamente articolata in (e costituita da) due Province autonome, tale disposizione non può essere a sua volta derogata dallo Statuto speciale, ad esempio abolendo l'ente regionale o tramutando le Province autonome in Regioni.

Una volta appurato che ai sensi della Costituzione (sia quella vigente, sia quella eventualmente risultante dall'esito favorevole del *referendum* del 4 dicembre), la revisione dello Statuto non potrà porre in discussione l'esistenza della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, possiamo interrogarci sulla natura e sui caratteri di quest'ultima nel quadro della revisione stessa.

#### **4. Quale Regione per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*?**

Occorre preliminarmente osservare che il permanere nel testo costituzionale del *nomen iuris* "Regione" anche per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* comporta il sussistere di alcune caratteristiche minime, comuni sia al genere Regione, sia alla specie Regione a Statuto speciale. In particolare, la Regione (a Statuto ordinario o speciale) è un ente pubblico territoriale, dotato di propri organi e di proprie competenze. Peraltro, sia gli uni, sia le altre potranno essere variamente definiti in sede di revisione statutaria, anche e soprattutto alla luce del carattere costitutivo della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* che costituzionalmente assumono le Province autonome di Trento e di Bolzano, come si è visto. Altrimenti detto, lo Statuto, disciplinando gli organi e le competenze regionali, può disegnare differenti possibili modelli di Regione (e, conseguentemente, di Provincia autonoma).

Il modello di Regione che la revisione statutaria è chiamata a individuare sembra potersi porre su un segmento, ai cui estremi si collocano rispettivamente la Regione quale vera e propria comunità politica, pur a sua volta necessariamente composta

---

<sup>26</sup> Vedi *supra* nt. 7.



dalle due comunità provinciali, e la Regione quale mero luogo di coordinamento delle due Province autonome, uniche vere comunità politiche. Sinteticamente, può dirsi che l'evoluzione del modello di Regione disegnata dai testi statutari del 1948 (primo Statuto), del 1972 (secondo Statuto) e del 2001 (revisione statutaria con legge cost. n. 2) si sia progressivamente allontanata dal primo estremo per tendere ad avvicinarsi in varia misura al secondo.

Nell'ambito degli organi, pare da escludersi l'elezione popolare diretta del Presidente della Regione, incompatibile – fra l'altro – col ruolo comunque riconosciuto alle Province autonome. Non per nulla, quello del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è oggi l'unico Presidente di Regione (e di Provincia autonoma) per il quale non sia stata disciplinata l'elezione a suffragio universale e diretto, né sia statutariamente prevista la possibilità di introdurla: il Presidente trentino-altoatesino è eletto “dal Consiglio regionale nel suo seno”, *ex art. 36, 2°c. St.* D'altra parte, le conseguenze del carattere monocratico del Presidente sulla rappresentanza di una Regione mistilingue e composta da due Province autonome possono essere attenuate – come attualmente lo sono – sia dalla previsione statutaria di vicepresidenti rappresentativi dei gruppi linguistici (art. 36, 3°c., secondo periodo St.), sia attraverso la convenzione che prevede la rotazione dei Presidenti delle Province autonome alla Presidenza regionale.

Dall'elezione consiliare del Presidente discende, nel vigente Statuto (e, può ipotizzarsi, anche in quello eventualmente novellato) la medesima modalità di elezione degli altri componenti la Giunta, che rispecchia così la composizione del Consiglio, con i vincoli stabiliti a tutela dei gruppi linguistici (art. 36, 3°c., primo periodo St.). D'altra parte, nel quadro di una Regione quale ente di coordinamento fra le due Province autonome, la Giunta regionale potrebbe essere costituita, su base paritaria, da alcuni componenti le Giunte provinciali, o anche dai soli loro Presidenti<sup>27</sup>.

L'organo regionale meglio in grado di riflettere il modello di Regione prescelto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* sembra peraltro essere il Consiglio. La sua attuale composizione esprime il carattere costitutivo della Regione, proprio delle due Province<sup>28</sup>: il Consiglio regionale è composto, secondo l'art. 25, 1°c. St., dai “membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano” (non casualmente di eguale consistenza numerica, pari a 35 componenti *ex art. 48, 1°c. St.*, a prescindere dalla popolazione di ciascuna Provincia). Anche volendo mantenere la composizione attuale del Consiglio regionale, può rilevarsi come, al suo interno, una concezione della Regione come comunità politica dovrebbe far propendere per modalità di voto per testa; viceversa, una concezione della Regione come luogo di coordinamento delle Province potrebbe indurre a ipotizzare forme di voto per Provincia, quasi una riedizione, *mutatis mutandis*, del voto per Stato dell'*ancien régime*. Riguardo al voto per Provincia, occorre però rammentare che il confine interprovinciale non corrisponde a una netta divisione linguistica o culturale, anche in ragione della presenza di minoranze linguistiche, nell'una e nell'altra Provincia. Di conseguenza, si potrebbero configurare, tra il voto per testa e il voto per Provincia, soluzioni

<sup>27</sup> Così M. CARLI, G. POSTAL, R. TONIATTI, *Verso il terzo Statuto di autonomia*, Trento, Provincia autonoma di Trento, 2013, 38.

<sup>28</sup> Composizione che esprime altresì “l'appannamento della figura della Regione, cui corrisponde un disegno assai più netto delle due Province autonome” (M. LUCIANI, *La Regione a Statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, 227).

intermedie, nelle quali la deliberazione del Consiglio regionale richiedesse non soltanto la maggioranza di quest'ultimo, ma anche una certa percentuale di voti favorevoli in ciascuna rappresentanza provinciale.

Per quanto attiene alle competenze regionali, esse risulteranno tanto più ridotte, quanto più si accederà al modello di Regione come mera coordinatrice delle funzioni provinciali. Anche in questa ipotesi, non pare comunque sostenibile che le competenze regionali vengano del tutto meno, comprendendo, se non altro, la disciplina legislativa delle forme di cooperazione interprovinciale. Muovendosi verso un modello di Regione corrispondente a una comunità politica, pur composta da due comunità provinciali, a tali funzioni potrebbero aggiungersi: - competenze legislative a livello ordinamentale, relativamente ad ambiti nei quali la dimensione regionale apparisse preferibile per una regolazione uniforme, almeno nei suoi assi portanti, ferma restando l'ulteriore e parzialmente differenziata legislazione provinciale nel quadro regionale; - competenze legislative variamente attinenti agli ambiti del governo dell'economia, nei quali si reputasse preferibile dar vita a un più vasto sistema regionale. In tale direzione, possono richiamarsi le proposte, anche recenti, volte a rafforzare alcune competenze della legislazione regionale ordinamentale, prevedendo che al venir meno, nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, della legislazione concorrente (conformemente alla revisione costituzionale in corso, per le Regioni ordinarie) corrisponda la loro ascesa a legislazione regionale primaria<sup>29</sup>.

Quanto alle funzioni amministrative della Regione, un punto fermo sembra essere costituito dalla loro contrazione a beneficio delle Province autonome, che connota l'attuale Statuto e contribuisce a differenziarlo dall'esperienza regionale realizzata durante la vigenza dello Statuto del 1948. Le materie rimesse alla competenza amministrativa regionale andrebbero così individuate all'interno di quelle attribuite alla competenza legislativa della Regione, probabilmente delineando un ambito più ristretto per le prime rispetto alle seconde, in una sorta di sistema a cerchi concentrici.

Anche se in grado diverso sulla base del modello regionale prescelto dallo Statuto, la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* risulterebbe comunque "leggera" quanto alle proprie funzioni amministrative e ai corrispondenti apparati chiamati a esercitarle. Il dato ora evidenziato discende certamente dal particolare carattere della Regione, costituita dalle due Province autonome. Ma, a ben vedere, potrebbe anche essere ricostruito *a posteriori* come il risultato di una forte applicazione del principio di sussidiarietà che, riferito alle relazioni tra le Province e la Regione, potrebbe condurre a riconoscere a quest'ultima la competenza con riferimento alle relazioni sovraregionali, dunque con lo Stato e con l'Unione europea; forte applicazione che, se estesa alle relazioni fra ciascuna Provincia autonoma e i corrispondenti Comuni, determinerebbe la valorizzazione di questi ultimi, ben oltre quanto sino ad oggi sia avvenuto nelle Regioni a Statuto speciale<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Si veda Senato della Repubblica, XVII legislatura, d.d.l. cost. 28 gennaio 2016, n. 2220.

<sup>30</sup> Così gli "interventi finora operati dalle Regioni speciali in materia di ordinamento e funzionamento di Comuni e Province" si collocano "in una prospettiva per lo più fortemente regionocentrica" (G.C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in L. VANDELLI (cur.), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, il Mulino, 2012, 261). Più in generale, in materia di enti locali e loro disciplina, "la tensione differenziale tra Regioni speciali e Regioni ordinarie rischia di superare i limiti della ragionevolezza" (E.

A fronte della varietà di possibili modelli di Regione, che va prevista necessariamente e conseguentemente disciplinata nello Statuto, emerge l'esigenza di soluzioni convergenti elaborate nelle due Province autonome che di essa sono elementi costitutivi. Convergenze da individuarsi già tra Convenzione e Consulta, le cui leggi istitutive, non per nulla, prevedono il confronto dell'una con l'altra<sup>31</sup>. D'altra parte, come si è detto, i successivi passaggi del procedimento di revisione statutaria di iniziativa provincial-regionale, disciplinati da disposizioni di grado costituzionale, prevedono concordanti orientamenti dei Consigli provinciali e del Consiglio regionale (art. 103, 2°c. St.); in tal modo, gli organi rappresentativi vengono ricondotti a quella loro tradizionale e preziosa funzione di mediazione fra le istanze provenienti dalla società civile che, nel caso di specie, è destinata a sfociare nella deliberazione, da parte del Consiglio regionale, del testo del progetto di revisione dell'unico Statuto, da sottoporre al Parlamento italiano.

---

GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *le Regioni*, 2015, 174).

<sup>31</sup> Secondo l'art. 3 legge prov. Tn n. 1 del 2016, "la Consulta promuove un confronto con la Convenzione". La legge provinciale bolzanina (n. 3 del 2015), precedendo quella trentina, non può naturalmente menzionare l'allora inesistente Consulta; ma comunque, all'art. 4, prevede che tra la Convenzione e il Consiglio provinciale di Trento si svolga "un continuo scambio di opinioni".