



UNIVERSITÀ
DI TRENTO

Facoltà di
Giurisprudenza

LA SPECIALITÀ NELLA SPECIALITÀ

a cura di
ROBERTO TONIATTI

2022



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

61

2022

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2022*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-980-2
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea
per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli
con ISBN 979-12-5976-349-5

Settembre 2022

LA SPECIALITÀ NELLA SPECIALITÀ

a cura di

ROBERTO TONIATTI

Università degli Studi di Trento 2022

INDICE

	Pag.
<i>Presentazione</i>	1
 Roberto Toniatti <i>Statuto regionale e autonomia speciale provinciale: la specialità nella specialità del Trentino-Alto Adige/Südtirol</i>	3
 Antonello D'Atena <i>La coesistenza di tre autonomie sullo stesso territorio</i>	35
 Gianmario Demuro <i>La specialità comparata: Trentino e Alto Adige/Südtirol e le altre autonomie speciali</i>	53
 Matthias Haller <i>Il profilo internazionale dell'autonomia speciale: la funzione di tutela della Repubblica federale d'Austria</i>	67
 Gianfranco Postal <i>L'evoluzione bi-provinciale dell'autonomia e la gestione delle competenze regionali</i>	83
 Matteo Cosulich <i>La rappresentanza politica a garanzia dell'autonomia speciale e delle minoranze linguistiche: la disciplina elettorale per i Consigli provinciali, il Parlamento nazionale, il Parlamento europeo</i>	123
 Maria Paola Viviani Schlein <i>Riflessioni sull'autonomia speciale e il modello del federalismo elvetico</i>	139
 Karl Zeller <i>Il regime linguistico dell'Alto Adige/Südtirol</i>	149

Simone Penasa <i>La tutela delle minoranze linguistiche in Trentino: bilanci e prospettive..</i>	163
Antonio Cassatella <i>Giurisdizione amministrativa: quali limiti per la specialità delle province autonome?</i>	177
Alice Valdesalici <i>Il regime della finanza pubblica provinciale. Alla ricerca di un equilibrio tra principio pattizio ed esigenze di riequilibrio finanziario</i>	191
Esther Happacher <i>La revisione dello Statuto speciale del 1972</i>	217
Stefano Aru <i>Sardegna e Trentino-Alto Adige/Südtirol: un inseguimento senza fine...</i>	235
Günther Pallaver <i>La forza del cambiamento: commenti ed alcune riflessioni.....</i>	271
Roberto Louvin <i>Il Secondo Statuto di Autonomia dell'Alto Adige/Südtirol e del Trentino. Materiali per un bilancio</i>	295

PRESENTAZIONE

Roberto Toniatti

Il volume raccoglie gli atti del convegno “La specialità della specialità” organizzato nell’ottobre del 2021 in occasione del Cinquantesimo Anniversario del Secondo Statuto Regionale di autonomia dell’Alto Adige/Südtirol e del Trentino (1972).

La ricorrenza coincide con l’anniversario dell’atto (la cosiddetta “quietanza liberatoria”) con il quale la Repubblica federale d’Austria ha riconosciuto in sede internazionale l’adempimento delle obbligazioni assunte dalla Repubblica italiana con l’Accordo Degasperi-Gruber e con il successivo “Pacchetto” di riforme statutarie. Si tratta, dunque, del ricordo di importanti eventi di portata storica non solo locale che sono ancora molto sentiti in questi territori e per i quali esiste una sensibilità diffusa in molti settori della popolazione.

Non sarebbe certo infondato qualificare la cultura dell’autonomia tout court, giuridicamente inquadrata quale “autonomia speciale” dall’ordinamento italiano, come la costituzione in senso materiale del territorio: non a caso, la cultura dell’autonomia è originaria rispetto alla sua codificazione, anticipa il diritto e contribuisce a dargli forma e sostanza. È nel contesto di un senso unitario di tale natura che la ricorrenza viene celebrata in entrambi i territori – il Trentino e il Südtirol/Alto Adige – e viene altresì ancora studiata ed approfondita da parte di studiosi di varia provenienza sensibili alle ragioni dell’autonomia che in questo convegno hanno avuto modo di esprimere un confronto costruttivo e di alto profilo.

Il convegno ha avuto il privilegio di un saluto inaugurale da parte del Prof. Flavio Deflorian, Magnifico Rettore dell’Università di Trento, del Dott. Maurizio Fugatti, Presidente della Provincia autonoma di Trento e Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Süd-

tirol, del Dott. Arno Kompatscher, Presidente della Provincia autonoma di Bolzano/Landeshauptmann Südtirols e VicePresidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. Il saluto introduttivo della Facoltà di Giurisprudenza, che ha ospitato l'evento, è stato portato dal suo Preside prof. Fulvio Cortese.

Il Convegno è stato organizzato nell'ambito delle attività del Progetto "Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale" (L.I.A.), Gruppo di ricerca Autonomie Speciali Alpine (A.S.A).

Il programma è stato elaborato da un Comitato Scientifico composto da Matthias Haller (Università di Innsbruck), Esther Happacher (Università di Innsbruck), Gianfranco Postal (già Dirigente Generale della PAT, già Consigliere della Corte dei Conti e Università di Udine), Roberto Toniatti (Università di Trento).

Il convegno si è svolto a distanza, per evidenti ragioni legate alla situazione epidemiologica.

Si ringraziano la dottoressa Giorgia Sartori per l'organizzazione e il personale del Presidio informatico per la gestione degli aspetti tecnologici. Il collegamento con la videoregistrazione del convegno è disponibile sul sito degli eventi della Facoltà in <https://webmagazine.unitn.it/evento/giurisprudenza/96501/la-specialit-nella-specialit>.

Il volume sul Secondo Statuto speciale di autonomia è dedicato al terzo Statuto speciale, perché possa risultare almeno altrettanto innovativo e fonte di un'autonomia integrale ancora più matura, più garantita, più visibile e partecipativa nel contesto europeo.

STATUTO REGIONALE E AUTONOMIA SPECIALE PROVINCIALE: LA SPECIALITÀ NELLA SPECIALITÀ DEL TRENINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL

Roberto Toniatti

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *I fattori della specialità nella specialità.* 2.1 *I fattori della specialità nella specialità: (i) la forza costituente della storia nell'area del Brennero.* 2.2 *I fattori della specialità nella specialità: (ii) la formalizzazione dei gruppi linguistici.* 2.3 *I fattori della specialità nella specialità: (iii) i gruppi consiliari linguistici e la democrazia consociativa.* 3. *Rilievi finali.*

1. Introduzione

L'art. 116, 1° co. della Costituzione repubblicana del 1948, che riconosce al Trentino-Alto Adige/Südtirol¹ “forme e condizioni particolari di autonomia”, porta il territorio dell'area del Brennero ad una nuova fase di un lungo processo storico unitario, che è anteriore non solo al testo costituzionale ma alla stessa unificazione del Regno d'Italia e pone le premesse per una successiva dinamica di sviluppo che non trova caratteri corrispondenti – con riguardo né al passato, né al presente – nelle altre quattro Regioni cui pure la disposizione citata si rivolge con la medesima

¹ Nel testo in lingua tedesca dello Statuto speciale approvato con la l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5 la denominazione utilizzata fu “Trentino-Tiroler Etschland”: si veda in proposito C. GATTERER, *In lotta contro Roma. Cittadini, minoranze e autonomie in Italia* (traduzione italiana di Im Kampf gegen Rom, Vienna, 1968), 1106, dove si precisa che l'uso di quella denominazione fu il risultato di un negoziato che prevedeva anche che “la denominazione *Südtirol* si sarebbe invece potuta adoperare nella pratica corrente, come marchio di qualità per certi prodotti, nonché nella pubblicità turistica”. Nel corrispondente testo del 1972 si parla di “Trentino-Alto Adige” nella versione italiana e di “Trentino-Südtirol” in quella in lingua tedesca (come prescritto dall'art. 64 della l. cost. n. 1 del 1971 di revisione dello Statuto e dalla Misura n. 72 del Pacchetto). La denominazione bilingue “Trentino-Alto Adige/Südtirol” – utilizzata nel testo salvo esigenze specifiche del contesto – è stata introdotta dall'art. 2 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

prescrizione della forma di legge costituzionale per l'adozione dei rispettivi Statuti speciali.

L'assetto statutario dell'autonomia di ciascuna Regione ad ordinamento speciale è diversificato l'uno dall'altro e dunque, a differenza di quanto previsto per le Regioni ordinarie, il legislatore costituente ha palesemente escluso il criterio originario del *one size fits all* quale principio ispiratore della disciplina delle cinque specialità. Tuttavia, solo la fonte statutaria della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, come si avrà modo di specificare, presenta caratteri strutturali atipici che ne giustificano una propria distinta specialità a confronto con la specialità delle altre Regioni della medesima natura. Circostanza, quest'ultima, che dà conto dell'espressione "specialità nella specialità" con la quale si designa l'assetto *de quo* e che si applica tanto allo Statuto originario del 1948, quanto alla sua ampia revisione del 1972 – il "Secondo Statuto speciale", del quale si celebra nel 2022 il cinquantésimo anniversario² – nonché ad altri interventi di riforma, puntuali ma non meno decisivi e qualificanti, risalenti al 1989 e al 2001³.

La formula testuale "forme e condizioni particolari di autonomia" dell'art. 116, 1° co. Cost. – applicata alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* ma, *mutatis mutandis*, anche alle altre autonomie speciali – viene in tal modo a rivestire un significato complesso ed articolato, idoneo

² Giova ricordare anche che nello stesso anno si colloca l'anniversario del rilascio della cosiddetta "quietanza liberatoria", con la quale ci si riferisce all'atto di riconoscimento da parte della Repubblica federale d'Austria dell'adempimento italiano delle obbligazioni assunte sin dal 1948 con l'Accordo De Gasperi-Gruber (e, in seguito, con il Pacchetto).

³ Si tratta della l. cost. 12 aprile 1989, n. 3 ("Modifiche ed integrazioni alla legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1, concernente la durata in carica dell'assemblea regionale siciliana e dei consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia. Modifica allo statuto speciale per la Valle d'Aosta"); della l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2 ("Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano"); e della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ("Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"). Quest'ultima prescrive (art. 10) l'applicabilità delle proprie disposizioni anche alle Regioni speciali "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" (c.d. clausola di maggior favore) e allude espressamente alla revisione dello Statuto allora in vigore, configurando così una sorta di periodo transitorio senza termine *ad quem* che è pertanto (e peraltro) tuttora in vigore.

ad essere interpretato in sintonia sia con la storia, sia con un patrimonio attuale di valori individuali e collettivi che aspirano a rappresentare una costituzione materiale propria ed esclusiva del territorio nel contesto costituzionale repubblicano. Le “forme e condizioni particolari di autonomia” si traducono, dunque, attraverso lo Statuto speciale, nella “forma di Regione” che configura il modello di relazione che intercorre fra l’apparato istituzionale, i suoi fondamenti assiologici e le sue finalità di fondo, da un lato, e i suoi cittadini, dall’altro⁴.

Il requisito della natura di fonte costituzionale dello Statuto e dello *status* di specialità dell’autonomia viene così a mediare fra la risalenza storica dell’autonomia territoriale di governo⁵ – temporalmente anteriore all’avvio dell’esperienza statale italiana e dunque, in quanto sorta e configurata in un altro ordinamento, storicamente originaria rispetto allo Stato italiano⁶ – e il carattere giuridicamente derivato della fonte giuri-

⁴ È in questa stretta relazione – inerente la “forma di Regione” – che trova origine la *ratio* della sospensione del diritto elettorale attivo per le elezioni comunali e provinciali per i cittadini privi del requisito della residenza nel territorio regionale (non provinciale, dunque, nel segno di una qualche unitarietà) per un periodo ininterrotto di quattro anni per le elezioni in Alto Adige/*Südtirol* e di un anno per le analoghe elezioni in Trentino, secondo quanto previsto dall’art. 4 della l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, che ha modificato – solo per il Trentino – la durata di quattro anni uniformemente prevista per entrambe le Province dal Secondo Statuto. L’art. 19 del primo Statuto prevedeva invece che “per l’esercizio del diritto elettorale attivo può essere stabilito il requisito della residenza nel territorio della regione per un periodo ininterrotto non superiore a tre anni”.

⁵ Il riferimento è all’assetto medioevale dei Principati vescovili di Trento e Bressanone, sorto nell’XI secolo e terminato con l’insediamento del governo napoleonico (1803) e, in seguito, alla Contea del Tirolo nell’ambito dell’Impero asburgico, sino alla disfatta di quest’ultimo e all’annessione del territorio al Regno d’Italia nel 1918.

⁶ Come confermato dalla conservazione di singoli istituti dell’ordinamento anteriore, quale il “maso chiuso” tirolese. In proposito, infatti, nella sent. n. 4 del 1956, la Corte costituzionale ha riconosciuto che “si tratta di un istituto con caratteristiche tutte particolari [...]” e ne ha ricostruito le origini e il radicamento nel territorio: “Introdotta in Alto Adige fin dai primi secoli del Medio Evo in corrispondenza ad antiche consuetudini germaniche, si affermò nel tempo e formò oggetto, verso l’età moderna, di disciplina legislativa formale, quale quella delle Patenti imperiali dell’11 agosto 1770 e del 9 ottobre 1795, di una legge dell’Impero del 1 aprile 1889 che attribuì alla legislazione provinciale il compito di disciplinare la materia, e della legge provinciale del 12 giugno 1900, n. 47, “concernente i rapporti giuridici speciali dei masi chiusi valevole per la Contea principesca del Tirolo”. Dopo che il territorio dell’Alto Adige entrò a far parte del territorio italiano, l’istituto rimase in vita fino a quando con R.D. del 4 novembre 1928, n. 2325 fu estesa alle nuove

dica dell'autonomia speciale nel contesto costituzionale sorto nel 1948. In tale quadro, l'obbligo – posto dall'art. 5 Cost. in capo alla Repubblica – di adeguamento a “i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento” si presta ad essere configurato propriamente alle esigenze dell'*autonomia* ben più che a quelle del *decentramento*.

La previsione di un'autonomia regionale, per di più “speciale”, istituisce un assetto radicalmente innovativo rispetto al precedente sistema retto dallo Statuto Albertino (a maggior ragione se riferito al periodo della massima accentuazione del nazionalismo statualista e centralista) ma omette del tutto di offrire una motivazione circa la scelta dell'inclusione ovvero dell'esclusione dei vari territori in una o l'altra categoria.

In proposito, la dottrina ha suggerito una pluralità eterogenea di cause⁷ – lo *status* periferico e frontaliero ovvero l'insularità, la condizione

Province la legislazione nazionale. Senonché, anche dopo il suo disconoscimento legale, la popolazione dell'Alto Adige continuò a dimostrarsi attaccata all'istituto [...] già durante l'impero della legislazione austriaca, nonostante l'abrogazione di ogni norma speciale in materia di fondi rustici appoderati disposta con la legge austriaca 27 giugno 1868, l'istituto restò eccezionalmente in vigore nel Tirolo. Ma fu essenzialmente per andare incontro alle aspirazioni chiaramente manifestate dagli esponenti della popolazione alto-atesina in riguardo al riconoscimento formale dell'antico istituto, che il legislatore costituzionale si indusse a dettare il disposto del n. 9 dell'art. 11 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, col quale attribui alla Provincia la facoltà di emanare norme legislative “per le seguenti materie... n. 9: ordinamento delle minime unità culturali, anche agli effetti dell'art. 847 del Codice civile; ordinamento dei “masi chiusi” e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini”. Di conseguenza, la Corte ha riconosciuto che “ora, l'istituto dei “masi chiusi”, che, come si è detto, non trova precedenti nell'ordinamento italiano, non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente fino alla emanazione di quel R.D. 4 novembre 1928, n. 2325, sopra citato, in base al quale esso istituto cessò di avere formalmente vita”. Ne consegue che in materia si rivela costituzionalmente conforme la deroga all'art. 108 Cost. che “riserva agli organi legislativi dello Stato la disciplina di tutto quanto concerne l'amministrazione della giustizia, sia in riguardo alla istituzione dei giudici che alle loro funzioni e alle modalità del correlativo esercizio”. Analoghe considerazioni valgono anche per la prosecuzione del sistema tavolare di pubblicità della proprietà immobiliare centrato sul Libro Fondiario, già disciplinato dal codice civile austriaco del 1811.

⁷ Per una ricognizione in materia cfr. R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, vol. 1, Milano, 2011, 255 ss.

strutturale di povertà, le tentazioni secessioniste, la presenza di minoranze linguistiche – che però, benché in diversa misura, possono applicarsi a tutte le Regioni speciali e che, di conseguenza, richiedono una ricerca *ad hoc* circa la specificità del contesto di ciascuna. In un’ottica comparata, conviene anche osservare che, in Europa, assetti di autonomia regionale differenziata sono stati configurati anche da parte di altri ordinamenti statuali decentrati, offrendo però le correlate motivazioni⁸.

I rilievi qui da ultimo svolti, dedicati alla valorizzazione delle origini dell’autonomia speciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e della *ratio* della specialità regionale – implicitamente coincidente con quella, esplicita, di altri ordinamenti europei decentrati ma non federali⁹ – sono indirizzati non solo ad una adeguata ricostruzione storica e sistematica di questa autonomia ma anche, più in particolare, a riproporre il fenomeno all’attenzione di quella dottrina che sembra propensa a disconoscere la perdurante esigenza del mantenimento delle specialità regionali quali formalizzate dall’Assemblea costituente, quasi si trattasse di un *unicum*

⁸ Ricordiamo in proposito la Costituzione del Portogallo (1976), che afferma che lo Stato “respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico *insular*” (art. 6, 2° co.) e precisa che “Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio” e che (art. 225, 1° co.) “O regime político-administrativo próprio dos arquipélagos dos Açores e da Madeira fundamenta-se nas *suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares*” (corsivo aggiunto). Nonostante tali “storiche aspirazioni”, si tratta, in ogni modo, di un’autonomia speciale a titolo derivato. Le Regioni continentali – definite “amministrative” – di cui all’art. 255 e ss. (mai istituite in seguito all’esito negativo di un referendum) non sono destinatarie di alcuna ulteriore precisazione.

La Costituzione della Spagna del 1978 (art. 143, 1° co.), nel delineare i presupposti per la scelta di un percorso istitutivo delle Comunità Autonome, precisa che “en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, *las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica* podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos” (corsivo aggiunto). Nessuna motivazione viene invece offerta dalla Costituzione della Finlandia (1999) in ordine all’autonomia delle Isole Åland (art. 75).

⁹ Il riferimento, *mutatis mutandis*, è da intendere soprattutto al c.d. «regionalismo identitario» sul quale si rinvia a G.G. CARBONI, *Il regionalismo identitario. Recenti tendenze dello Stato regionale in Spagna, Italia e Regno Unito*, Milano, 2019.

nel quadro comparato, introdotto a titolo provvisorio e non più meritevole di essere preservato.

Ma altri fattori, ulteriori rispetto alle radici storiche del passato e alla loro proiezione nel presente e nel futuro, sono idonei a connotare l'autonomia speciale *de qua*.

Il riferimento è a connotati sistematici originali ed esclusivi di questo ordinamento tripolare, atipici rispetto al diritto pubblico generale italiano, il cui rilievo ne pone in evidenza il forte radicamento strutturale e non certo di natura contingente

Giova osservare che i principali fattori connotativi erano presenti in realtà sin dal primo Statuto e che, benché siano stati certamente valorizzati e sviluppati dal secondo, nella transizione dal primo al secondo testo statutario si debbano ravvisare significativi elementi tanto di continuità quanto di discontinuità: in tale ottica, ad esempio, si colloca, a nostro avviso, la struttura tripolare – una Regione autonoma e due Province autonome – dell'ordinamento. Se la ripartizione delle competenze a tutto favore di queste ultime non è solo questione di natura quantitativa, in quanto nel Secondo Statuto muta l'impianto di fondo della titolarità delle funzioni di governo, è anche vero che l'intuizione della struttura tripolare e del riconoscimento di una funzione legislativa in capo alle Province è riconducibile già al primo Statuto.

Altrettanto può dirsi per quanto concerne l'*an* della previsione statutaria circa l'esistenza di una figura soggettiva di diritto pubblico assolutamente propria ed esclusiva di questo contesto culturale e territoriale, i gruppi linguistici, i quali – benché non espressamente definiti – si configurano quale specifica formazione sociale entro ed attraverso la quale la personalità degli individui trova svolgimento, ai sensi dell'art. 2 Cost.; essi esprimono una categoria sociale diffusa, non giuridicamente precisata ma tale da operare quale presupposto per il godimento di diritti civili, politici, prestazionali degli individui con effetti, pertanto, giuridicamente apprezzabili.

Ricordiamo, in particolare, la finalità statutaria dei gruppi linguistici – il riconoscimento e la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali – che si può ricavare dalla relativa disciplina, che in entrambi gli Statuti era formalizzata con un identico testo¹⁰.

¹⁰ Cfr. infatti la lettera dell'art. 2 in entrambi i testi statutari ("Nella regione è ricono-

La circostanza ha un suo significato sistematico non marginale in quanto si introducono forme di linguaggio – con il relativo contenuto – differenziate: infatti, mentre l’art. 6 Cost. si riferisce a minoranze “linguistiche”¹¹, lo Statuto si riferisce principalmente ai “gruppi linguistici” cui connette però rispettive “caratteristiche etniche e culturali”, andando pertanto oltre il mero dato linguistico adottato dalla Costituzione. Anche lo Statuto conosce il termine di “minoranze” ma lo utilizza nel (primo e secondo) testo statutario solo con riguardo ai gruppi di lingua tedesca e ladina in proiezione statale.

Un altro effetto dell’esistenza dei gruppi linguistici si manifesta con riguardo alla predisposizione di istituti tipici del *power sharing* quale meccanismo strutturale – proprio delle democrazie consociative – volto non solo alla gestione dei conflitti e al processo di *confidence building* fra i gruppi stessi, ma anche alla predisposizione di un criterio statutario per la composizione degli organi ed il funzionamento della forma di governo. I gruppi linguistici nella loro proiezione consiliare sono in realtà determinanti solo nell’ordinamento provinciale dell’Alto Adige/*Südtirol* e in quello regionale ed è solo in quest’ultimo contesto che la loro esistenza investe indirettamente anche il Trentino, nel cui ambito gli strumenti di convivenza dei gruppi linguistici sono diversi in ragione della diversità del modo di essere dei tre gruppi di minoranza linguistica esistenti (Ladini, Mòcheni e Cimbri), accanto alla maggioranza italofofona, nel suo territorio.

La previsione dei gruppi linguistici e dei gruppi consiliari linguistici pone in evidenza la specificità della specialità trentino e sudtirolese nell’ambito delle autonomie speciali italiane per altri due motivi: in primo luogo, essa si riflette sullo spazio che l’ordinamento riconosce al metodo negoziale quale strumento preferenziale di governo dei rapporti fra l’autonomia speciale e le istituzioni dello Stato, nonché – implicitamente – fra le due autonomie provinciali *inter se*, come verrà approfondito in seguito.

sciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali”). La formula statutaria riflette evidentemente il testo dell’Accordo Degasperi-Gruber, nel quale si parla di “disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca”.

¹¹ Il testo: “La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche”.

In secondo luogo, essa richiama una delle fonti essenziali dell'autonomia speciale, accanto agli artt. 3, 6 e 116, 1° co. Cost., segnatamente l'Accordo Degasperi-Gruber del 5 settembre 1946¹², allegato al trattato di pace e rivolto espressamente alla tutela della popolazione di lingua tedesca¹³ e all'attribuzione alla stessa di un'autonomia legislativa ed amministrativa¹⁴.

Esiste dunque, nel contesto della Regione, una asimmetria di fondo fra i due ambiti provinciali per quanto concerne il rilievo dei gruppi linguistici e, nel contesto nazionale, delle minoranze linguistiche: per l'Alto Adige/*Südtirol*, l'esistenza dei gruppi linguistici rappresenta il presupposto costituente stesso dell'assetto di autonomia speciale – accordo Degasperi-Gruber e Costituzione repubblicana (artt. 3, 6 e 116, 1° co.) –, mentre per il Trentino tale rilievo è un effetto della definizione in senso regionale del “quadro nel quale detta autonomia sarà applicata sarà determinato, consultando anche elementi locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca”, come previsto dall'Accordo stesso. La determinazione del

¹² La Repubblica italiana ha a lungo negato il fondamento internazionale pattizio dell'autonomia speciale, sino all'adozione del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (“Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali”) alla stregua del quale (art. 1 cpv.) le disposizioni della norma di attuazione *de qua* “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”. Sui condizionamenti dell'ordinamento giuridico internazionale sull'esercizio della funzione costituente rinviamo a R. TONIATTI, *La democrazia costituzionale repubblicana* in C. CASONATO (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione italiana*, Torino, 2009.

¹³ Così stabilisce l'Accordo (nel testo non ufficiale in lingua italiana): “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”. Si noti che l'importanza del fattore linguistico si spinge a determinare il trasferimento all'Alto Adige/*Südtirol* di porzioni bilingui del territorio trentino (specificati dall'art. 3 dello Statuto) ma non anche dei Comuni germanofoni di lingua mòchena e cimbra del Trentino.

¹⁴ Giova richiamare ancora il testo dell'Accordo: “Alle popolazioni delle zone sopraddette sarà concesso l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo, nell'ambito delle zone stesse”.

quadro regionale viene dunque rinviata dall'Accordo ad una scelta delle istituzioni italiane che si configura nella forma complessa di una deliberazione unilaterale integrata da un parere obbligatorio ma non vincolante¹⁵. Quest'ultima circostanza sottolinea ancora una volta l'importanza del metodo negoziale come dato connotativo della specialità regionale.

È dunque questo il dato formale che si pone a fondamento dell'inclusione del Trentino, insieme all'Alto Adige/*Südtirol*, nel contesto della specialità regionale, accanto evidentemente ad altre ragioni di portata costituente – condizionate soprattutto dalla storia – e a motivazioni di natura contingente¹⁶. Del resto, qualora non si intenda affermare la coincidenza fra il diritto e la prescrizione positiva, accanto al dato formale occorre considerare anche la componente sostanziale posta all'origine della norma, tale da incidere sull'interpretazione sistematica e non meramente letterale del testo. Alla stregua di tale metodo, ad esempio, si giustifica l'inclusione nell'Accordo, benché solo implicita, del gruppo linguistico ladino¹⁷.

Nei prossimi paragrafi avremo modo di elaborare una ricostruzione più ampia dei fattori atipici della specialità nella specialità trentino-sudtirolese.

¹⁵ Per una ricostruzione critica della partecipazione della SVP (e, in misura numericamente inferiore, dei socialdemocratici sudtirolesi) alla fase preparatoria del testo dello Statuto (soprattutto nel gennaio del 1948, alla vigilia della deliberazione dell'Assemblea Costituente), all'audizione presso la Commissione dei 18 presieduta da Perassi, all'ottenimento di alcuni risultati, alla concessione, del tutto *oborto collo*, di una lettera di adesione al testo dello Statuto si veda C. GATTERER, *op. cit.*, 1091 ss.

¹⁶ È stato autorevolmente osservato che “l'ordinamento regionale del Trentino-Alto Adige [...] per un verso è costituito in attuazione dell'accordo De Gasperi-Gruber, mentre per un altro verso si discosta sensibilmente da esso, manifestando anzi il tentativo di frenare l'autonomia territoriale garantita alla minoranza linguistica altoatesina”, così L. PALADIN, *Diritto regionale*, V ed., Padova, 1992, 13. In proposito, ricordiamo l'efficacia della formula “Province sub-autonome” provocatoriamente offerta da C. GATTERER, *op. cit.*, *passim*.

¹⁷ Si tratta, peraltro, dell'inclusione nella sfera di garanzia definita dall'Accordo solo del gruppo ladino che fa parte dello spazio sudtirolese ed è insediato nel proprio territorio storico (Val Gardena e Val Badia). Tale inclusione implica evidentemente l'esclusione dalla tutela internazionale dei ladini (della Val di Fassa) del Trentino benché insistenti nella medesima Regione. Un ulteriore corollario risulta essere la differenziazione della tutela ex art. 6 Cost. riconosciuta alle due comunità ladine della Regione, oltre che alla minoranza ladina (Cortina d'Ampezzo e Livinallongo del Col di Lana) della Provincia di Belluno nella Regione Veneto.

2. I fattori della specialità nella specialità

Si è già affermato che, fra primo e Secondo Statuto speciale, intercorre una combinazione di profili sia di continuità che di discontinuità. Occorre, di conseguenza, approfondire la conoscenza e la comprensione di entrambi per cogliere non solo la disciplina statutaria vigente – comprensiva degli sviluppi successivi al 1972 – ma anche la logica sistematica dell'ordinamento regionale che in realtà esiste oggi nella sua configurazione bi-provinciale ben più, anche nella dimensione qualitativa, che in quella regionale unitaria.

La continuità si manifesta nel mantenimento delle intuizioni di fondo sulle quali si fondano gli elementi strutturali dell'ordinamento dell'autonomia, che identifichiamo nel riconoscimento del rilievo della storia nell'area del Brennero, nella formalizzazione di una formazione sociale – i gruppi linguistici – che si rivela essere del tutto *sui generis* nel contesto del diritto pubblico italiano, nella configurazione consociativa della forma di governo provinciale sudtirolese e regionale – là dove i gruppi linguistici hanno un'esistenza anche formale nelle istituzioni, oltre che nella società civile delle città e delle valli.

La discontinuità, invece, si riscontra con immediatezza in quella che abbiamo definito la configurazione bi-provinciale dell'autonomia, ossia lo spostamento dalla Regione alle due Province autonome del baricentro della funzione di indirizzo e di governo del territorio, dell'economia, delle politiche sociali. In tale contesto, il Sudtirolo acquisisce un assetto prossimo – anche se non del tutto coincidente, giacché la Regione, per quanto compressa, continua ad esistere – con la propria lettura dell'esclusività dell'ambito di autonomia previsto dall'Accordo Degasperi-Gruber, mentre il Trentino viene posto nella condizione – nella quale, peraltro, si trova perfettamente a proprio agio – di poter esercitare un grado autonomia ben superiore a quello risalente al primo Statuto. L'effetto più visibile di tale discontinuità si riscontra, nondimeno, nell'istanza che revoca in dubbio la ragion d'essere stessa della Regione, benché ridotta ad entità bi-provinciale, privata di competenze significative e della condizione di essere espressiva di un sistema politico unitario.

In tale contesto, nondimeno, giova non trascurare la prospettiva, che si sta consolidando non solo simbolicamente, di una ricomposizione dello spazio territoriale ed istituzionale delle due Province autonome nel

quadro euroregionale, inclusivo di Trentino, Alto Adige/*Südtirol* e *Land Tirol* austriaco.

2.1. I fattori della specialità nella specialità: (i) la forza costituente della storia nell'area del Brennero

La funzione costituente è tradizionalmente considerata come una funzione politica intrinsecamente libera e sovrana, e dunque priva di limiti formali e materiali quanto alla deliberazione di opzioni fondamentali riconducibili alla nozione consolidata di forma di stato.

Tale qualificazione può essere ritenuta pienamente applicabile sul piano della teoria dello stato ma, qualora si focalizzi, invece, nella sua concretezza storica, l'esercizio della funzione costituente rivela caratteri ad essa ben poco conformi: la genesi di un testo costituzionale è condizionata, più in generale, dallo *zeitgeist* del tempo e dello spazio, da vincoli di diritto internazionale (anche sotto forma di una condizionalità di *soft law*), dalla cultura giuridica dell'ordinamento che pre-esiste rispetto all'origine della fonte costituzionale, ovvero dai precedenti giuridici immediati dell'ordinamento pregresso: questi ultimi possono essere rilevanti o per contrasto – quando il potere costituente intenda interporre una decisa cesura con il passato – ovvero, in alternativa, per continuità, se il potere costituente opta per assicurare forme più o meno intense e più o meno esplicite di coerenza rispetto al passato. Una ricognizione comparata potrebbe offrire vari spunti a sostegno di ciascuna di tali ipotesi¹⁸.

Si tratta allora di individuare il contributo condizionante dei fattori storici sull'esercizio della funzione costituente e statutaria dell'ordinamento repubblicano in relazione agli ordinamenti provinciali e regionale dell'area del Brennero (*Land im Gebirge*), fattori condizionanti che non sono necessariamente gli stessi per entrambi gli ambiti territoriali e che, di conseguenza, saranno trattati separatamente. I fattori storici, beninteso, non sono e non possono esprimere, di per sé, una forza prescrittiva autonoma ma possono determinare il merito della volontà politica che

¹⁸ Per una interessante trattazione circa il rilievo costituente e costituzionale dei diritti storici, richiamati dalla Costituzione spagnola del 1978, rinviamo a F.J. LAPORTA, A. SAIZ ARNAIZ, *Los derechos históricos en la Constitución*, Madrid, 2006.

esprime il dato di diritto positivo oltre che condizionare l'interpretazione di quest'ultimo¹⁹.

Per quanto concerne il *Südtirol*/Alto Adige, è agevole constatare come il riconoscimento positivo dell'autonomia speciale sia un effetto giuridicamente obbligato dell'Accordo Degasperi-Gruber nella lettura testuale che ne circoscrive la portata ai soli "abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano e quelli dei vicini comuni bilingui della provincia di Trento"²⁰. L'Accordo dispiega la propria efficacia giuridica anche in tanto in quanto riconducibile all'effettività della funzione tutoria della Repubblica federale d'Austria, che probabilmente risulta, più che dal testo dell'Accordo stesso²¹, dalla legittimazione da parte della comunità internazionale attraverso la vicenda – iniziale e finale – dell'intervento dell'ONU in tema di *Südtiroler Frage* e del rilascio della cosiddetta "quietanza liberatoria" nel 1992. I problemi applicativi imputabili al primo Statuto hanno certamente concorso alla configurazione del ruolo di *Schutzmacht* dell'Austria che la Repubblica italiana ha provocato e poi ha dimostrato di accettare.

Per quanto concerne il diritto interno, il riconoscimento dell'autonomia speciale è determinato dall'art. 116, 1° co. della Costituzione repubblicana che, nel caso del *Südtirol*/Alto Adige, agisce anche in virtù del combinato disposto degli artt. 3 e 6, per quanto riguarda, in generale,

¹⁹ Per interessanti dati e rilievi storici sulle origini dell'autonomia speciale cfr. M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018, 251 ss.

²⁰ Per un'analisi recente e molto articolata si rinvia a W. OBWEXER, E. PFANZELTER (a cura di), *70 anni Accordo di Parigi*, Varese, 2020.

²¹ Il testo dell'Accordo, infatti, poneva in capo allo Stato italiano, nei suoi rapporti con l'Austria, obbligazioni ulteriori ma precise e puntuali ("il Governo italiano, allo scopo di stabilire relazioni di buon vicinato tra l'Austria e l'Italia, s'impegna, dopo essersi consultato con il Governo austriaco, ed entro un anno dalla firma del presente Trattato: a) a rivedere, in uno spirito di equità e di comprensione, il regime delle opzioni di cittadinanza, quale risulta dagli accordi Hitler-Mussolini del 1939; b) a concludere un accordo per il reciproco riconoscimento della validità di alcuni titoli di studio e diplomi universitari; c) ad approntare una convenzione per il libero transito dei passeggeri e delle merci tra il Tirolo settentrionale e il Tirolo orientale, sia per ferrovia che, nella misura più larga possibile, per strada; d) a concludere accordi speciali tendenti a facilitare un più esteso traffico di frontiera e scambi locali di determinati quantitativi di prodotti e di merci tipiche tra l'Austria e l'Italia").

la garanzia dell'uguaglianza formale e sostanziale – anche in un'ottica promozionale e compensativa rispetto al passato – e il divieto di discriminazione per motivi di lingua e, in particolare, la tutela delle minoranze linguistiche “con apposite norme”. Fra queste, si collocano l'art. 116, 1° co. Cost., la fonte statutaria e le rispettive norme di attuazione.

Ma, andando oltre il dato normativo positivo – sia di diritto internazionale, sia di diritto interno – occorre fare riferimento anche ad una fonte pre-giuridica e dunque al contesto storico. La previsione dell'assetto di autonomia nell'Italia repubblicana, liberale e democratica è palesemente condizionato dall'esigenza (di etica pubblica, oltre che politica) di assicurare una forma di autodeterminazione di diritto interno in alternativa all'autodeterminazione di diritto internazionale: un titolo di natura compensativa, pertanto, sia in relazione all'annessione del 1918 (avvenuta senza consultazione popolare)²², sia in rapporto ad una forma “risarcitoria” di diritto pubblico rispetto alle politiche nazionaliste di repressione dell'identità e di assimilazione culturale.

Se il fondamento giuridico e storico-politico della specialità dell'autonomia del *Südtirol*/Alto Adige non richiede ulteriori ragionamenti, per quanto concerne, invece, il Trentino, occorre elaborare un quadro di riflessioni più articolato.

In argomento, giova rilevare, *in primis*, come la scelta costituente e statutaria di includere il territorio trentino nello spazio dell'autonomia speciale si connette all'Accordo Degasperi-Gruber solo in tanto in quanto il testo dell'Accordo aveva previsto che “il quadro nel quale detta autonomia sarà applicata sarà determinato, consultando anche elementi locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca”. Il quadro (*frame*, nell'originale inglese del testo) esprime pertanto il fondamento testuale dell'estensibilità e dell'estensione territoriale alla Provincia di Trento dell'autonomia legislativa ed amministrativa riconosciuta alla Provincia di Bolzano²³.

²² Ricordiamo in proposito che il trattato di Saint-Germain (1919) aveva obbligato l'Austria ad organizzare un referendum per consentire alla popolazione di lingua slovena di optare in favore della continuità del proprio insediamento in Carinzia piuttosto che all'interno del territorio del nuovo Regno di Jugoslavia. In argomento, *amplius*, in R. TONIATTI, *La tutela delle minoranze linguistiche nello spazio costituzionale europeo*, in A. SPERTI, R. TARCHI (a cura di), *Minoranze e maggioranze nella democrazia pluralista. Ricordando Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2020, 126 ss.

²³ Per un'ottica realista ricordiamo l'autorevole commento secondo il quale “nel re-

L'Accordo, pertanto, né prescrive, né obbliga, né inibisce alla discrezione dello Stato italiano di procedere a tale estensione territoriale (fatta salva la consultazione obbligatoria, ma non vincolante, di “elementi locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca”), evidentemente a condizione che essa non incida in senso restrittivo sullo spazio di autonomia – “l’esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo, nell’ambito delle zone stesse” – da riconoscere obbligatoriamente alla popolazione di lingua tedesca. Quest’ultima condizione va verificata soprattutto con riguardo ai riflessi sull’autonomia sudtirolese delle residue competenze regionali: in proposito, è dato osservare che è maturata una prassi in virtù della quale l’esercizio della produzione legislativa regionale si basa su di un compromesso politico secondo il quale la legge regionale, anziché esprimere una sintesi maggioritaria di diverse priorità politiche, si limita a giustapporre due distinte fonti normative, una per ciascuna Provincia autonoma, concretizzando l’effetto ottico di una tavola sinottica.

Nondimeno, al di là del fondamento testuale nell’Accordo – sottile ma oggettivo –, occorre dire che i fattori della storia hanno pesato anche in rapporto al Trentino e si ricollegano ad una sorta di garanzia della continuità di un assetto di autonomia risalente all’annessione del territorio alla fine della prima guerra mondiale e tale da generare una radicata e diffusa cultura dell’autonomia²⁴.

digere l’Accordo con Gruber, De Gasperi [sic] ha giocato ancora un atteggiamento di questo genere. È perché aveva paura del dubbio lealismo dei sudtirolesi che De Gasperi è riuscito a fare quella specie di gioco do prestidigitazione, ottenendo una dichiarazione che da una parte diceva solennemente che bisognava dare l’autonomia alla Provincia di Bolzano e dall’altra parte si affogava questa autonomia in un *framework* che avrebbe dovuto essere l’insieme del Trentino e dell’Alto Adige, e nel quale gli italiani sarebbero stati in maggioranza. C’era questa diffidenza. Avendo perso la guerra bisognava fare qualche concessione, e poiché noi diventavamo democratici, certe libertà non si potevano più decorosamente negare; però procediamo con prudenza, con esitazione, prendendoci delle contro-garanzie”, così A. Spinelli, in G. DELLE DONNE (a cura di), *Un’idea esagerata di autonomia. Ripensare e rilanciare l’autonomia provinciale e regionale della dimensione europea*, Bolzano, 2016, 231.

²⁴ Sulla cultura dell’autonomia (con riferimento alle “condizioni che non si identificano e non si esauriscono nella titolarità formale di competenze legislative, amministrative e di indirizzo in una vastità la più estesa possibile di materie ma [che] – senza negare il rilievo sostanziale delle competenze e della loro estensione – si richiedono e si

In estrema sintesi, come del resto già indicato, sono infatti da richiamare i secoli di esistenza dei Principati vescovili di Trento e di Bressanone, nel contesto della Contea del Tirolo e della Corona asburgica. È solo nel 1803 che si proclama la secolarizzazione dei principati vescovili di Trento e di Bressanone e, alla fine delle invasioni napoleoniche e bavaresi e alla conclusione del Congresso di Vienna, nel 1816 si pubblica la nuova Costituzione (*Verfassungspatent*) della contea del Tirolo e Vorarlberg.

I tre dati connotativi di questo plurisecolare periodo – che si riflettono anche nel periodo successivo – sono, dunque, che la prassi di autonomia dei territori si rivela essere sensibilmente risalente nella storia, che la relazione fra Trento e Innsbruck è sempre stata caratterizzata da una dialettica vivace (come del resto anche fra Innsbruck e Trento verso Vienna) e che il territorio e la popolazione di lingua italiana, tedesca e ladina sono sempre rimasti uniti e distinti – per quanto difficile fosse l’unione e agevole la distinzione – nello stesso ambito ordinamentale²⁵.

Con queste premesse, non è difficile comprendere il forte impatto emotivo dell’esito della guerra 1914-1918 sulla popolazione di lingua tedesca e ladina ma anche su una parte almeno anche della popolazione di lingua italiana, soprattutto nelle zone di montagna²⁶.

rivelano cruciali alcuni altri ed ulteriori ingredienti giuridicamente informali ed “immateriali”) si rinvia a R. TONIATTI, *La «cultura dell’autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l’approccio giuridico-istituzionale*, 2 ss. e a F. PALERMO, *La cultura dell’autonomia. Riflessioni giuridiche su un concetto non solo intuitivo* (“la [...] dimensione giuridico-costituzionale [dell’autonomia] è essenziale ma non esclusiva, e può essere compresa solo come prodotto di una cultura e come produttrice di cultura, che a sua volta si traduce in norme giuridiche, le cui condizioni di funzionamento sono nuovamente dettate dal contesto culturale”, 69 ss., in R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell’autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un’efficace autonomia regionale*, LIA Ebooks, consultabile su <http://www.liatn.eu/images/ebook/LIA-eBook-Cultura-dellautonomia.pdf>).

²⁵ Notiamo che questo assetto aggregativo si è replicato fra il 1943 e il 1945 quando i territori, e la provincia di Belluno, furono collocati nell’*Alpenvorland* riferito al *Terzo Reich* della Germania.

²⁶ In proposito si rinvia utilmente a A. DI MICHELE, *La difficile integrazione. Trentino e Alto Adige nel passaggio dall’Austria all’Italia*, in G. BERNARDINI, G. PALLAVER (a cura di), *Dialogo vince violenza, La questione del trentino Alto Adige/Südtirol nel contesto internazionale*, Bologna, 2015, 11 ss. Giova aggiungere che l’ostilità di una parte della popolazione di lingua italiana nelle valli ha prodotto nel secondo dopoguerra un partito politico che si definiva e si definisce “trentino-tirolese” che negli anni ’90 ha avuto la

Alla fine della prima guerra mondiale, dopo qualche ipotesi di mantenimento, per i territori annessi, di un assetto autonomo in qualche misura compatibile con l'esperienza storica pregressa, l'avvento del nazionalismo fascista produsse non solo una totale scomparsa di ogni forma di autonomia ma anche, nei confronti della popolazione di lingua tedesca e ladina, una politica di repressione della rispettiva identità linguistica e culturale. Tale politica culminò nel patto fra Regno d'Italia e Germania di Hitler che prevedeva una facoltà di opzione fra l'emigrazione nel Reich o la permanenza sul proprio territorio con conseguente accettazione del processo di "italianizzazione". La facoltà venne esercitata anche all'interno delle comunità ladina, mòchena e cimbra del Trentino. Si è trattato dell'equivalente funzionale di una deportazione di massa, benché su base volontaria.

Ci piace pensare che tra il 1918 e il 1946 (Accordo Degasperi-Gruber) la popolazione di lingua tedesca e ladina abbia conosciuto la faccia peggiore dell'annessione al Regno d'Italia. Lo stesso vale, tuttavia, anche per i trentini e il gruppo italofono in generale e spiega la scelta costituente e statutaria di ripristinare, anche per il Trentino, elementi dell'antica e già consolidata autonomia²⁷.

E però, occorre lamentare che la comparsa della faccia migliore dell'Italia repubblicana e democratica abbia ancora tardato a manifestarsi, nonostante il trattato di pace che imponeva il divieto di ogni discriminazione (art. 15) e il correlato Accordo, nonostante l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana nel 1948 e nonostante l'adozione del primo Statuto che conteneva in sé, ancora una volta, la negazione dell'esercizio dell'agognato diritto all'autodeterminazione (con ritorno all'Austria) e un assetto di autonomia minoritaria nell'ordinamento re-

maggioranza consiliare e ha espresso due Presidenti della Provincia autonoma, il primo nella XI consiliatura (1994-1999) e il secondo nella XV (2013-2018) in una coalizione definita di "centro-sinistra autonomista": quest'ultimo dato pone in evidenza la graduale transizione verso posizioni autonomiste di larga parte dello spettro politico trentino (persino la destra nazionalista e sovranista si autodefinisce oggi "autonomista").

²⁷ In argomento è utile ricordare l'esplicito riferimento alle "aspirazioni degli abitanti della Provincia di Trento" nelle parole di Alcide Degasperi in Assemblea Costituente, citate da M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 254. In argomento, si veda anche M. CAU, *Oltre il paradigma statocentrico. Il principio autonomistico nella riflessione politica degasperiana*, in G. BERNARDINI, G. PALLAVER, *op. cit.*, 63.

gionale, definito come una “semi-autonomia”, ovvero una “falsa autonomia” (*Scheinautonomie*)²⁸.

L’annessione all’Italia continuava ad incidere sulla mancanza di fondo della fiducia nella possibilità formale e materiale del gruppo di lingua tedesca di esercitare forme di autonomia significativa. Questa situazione veniva essenzialmente imputata al ruolo di baricentro della funzione di indirizzo politico in capo alla Regione, dove il gruppo di lingua tedesca era in minoranza e dove la maggioranza trentina era più orientata a privilegiare il proprio rapporto con Roma che a fare fronte comune con Bolzano nei confronti dello Stato italiano. È dunque in questa fase che si consuma la frattura fra i gruppi linguistici e non a caso la reazione del gruppo di lingua tedesca si esprime con il motto *Los von Trient* divenuto prioritario rispetto al *Los von Rom*²⁹.

L’ingegneria istituzionale si è trovata dunque ad operare in un contesto tipico dei territori caratterizzati da conflitti etnici – di *confidence building* – e, al di là dell’internazionalizzazione del conflitto per iniziativa austriaca di fronte all’ONU, il rimedio utilizzato per gestire il conflitto è stato il metodo negoziale: dall’elaborazione del c.d. Pacchetto, alla disciplina degli assetti del finanziamento pubblico, alla condizione di fatto sempre seguita per le modifiche dello Statuto, alla produzione di un numero cospicuo di norme di attuazione, all’esclusione del referendum confermativo con riguardo alle leggi costituzionali di revisione dello Statuto in deroga alla procedura di cui all’art. 138 Cost.

Occorre anche dire che in questo contesto – vigente il Secondo Statuto – si è posto anche il Trentino, che ha fatto propria la visione di un’autonomia sempre più dinamica e in dialettica con lo Stato centrale. Dalla revisione statutaria del 1972 anche il Trentino, dunque, ha acquisito un’autonomia quale mai aveva potuto esercitare in passato³⁰. Anche

²⁸ Rispettivamente da C. GATTERER, *op. cit.*, *passim* e dallo storico R. STEININGER, *Die Südtirolfrage 1948-1956: Scheinautonomie und wenig Hilfe von Österreich*, disponibile in <https://www.uibk.ac.at/zeitgeschichte/zis/stirol.html>.

²⁹ Osserviamo ancora che l’attuazione del Pacchetto di misure per concretizzare il Secondo Statuto è durata 20 anni, sino a quando nel 1992 l’Austria ha riconosciuto che la Repubblica italiana aveva completato quanto previsto dall’Accordo Degasperi-Gruber di fronte all’ONU.

³⁰ Si segnala, in proposito, il contributo determinante di una leadership politica illuminata quale esercitata, in particolare, da Bruno Kessler.

questo dato, che coniuga la prospettiva storica con il rilievo dell'attualità, contribuisce all'individuazione delle ragioni del riconoscimento ai territori dell'area del Brennero di "forme e condizioni particolari di autonomia", sulla base di presupposti che risalgono alla rispettiva storia e fanno sì che la specialità stessa rappresenti la forma di Regione che esprime una mediazione fra la natura sostanzialmente originaria di queste comunità e il titolo giuridicamente derivato della rispettiva autonomia.

2.2. I fattori della specialità nella specialità: (ii) la formalizzazione dei gruppi linguistici

Già il primo Statuto, come sopra indicato, conteneva la formalizzazione dei gruppi linguistici quale categoria intermedia di qualificazione dell'identità comunitaria differenziata della popolazione autoctona. Il gruppo linguistico *de quo* è stato correttamente classificato quale formazione sociale ai sensi dell'art. 2 Cost. "nonostante l'elemento problematico [...] rappresentato dalla natura di comunità allo stato diffuso che di esse [minoranze linguistiche] è tipico"³¹. In tal senso, si è venuti a dare uno *status* giuridico del tutto insolito ad un assetto della «forma di Provincia» nell'ordinamento giuridico e costituzionale italiano, che riflette il modo di essere della concezione della cittadinanza culturale di un sistema plurinazionale quale l'impero asburgico³².

Il dato forte della distinzione fra la nozione di gruppo linguistico e di minoranza linguistica risiede nella condizione equiordinata dei singoli gruppi e nella posizione numericamente inferiore di una o più minoranze rispetto all'unica maggioranza. La conseguenza forse più significativa è che in un contesto di maggioranza-minoranze lo *status* di queste ultime si pone come l'eccezione rispetto alla regola generale, mentre nel primo caso si configura una struttura multilinguistica paritaria che configura

³¹ In proposito, cfr. E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989, 149 ss.

³² In argomento rinviamo a A. BARAGGIA, *La cittadinanza "composita" in alcune esperienze europee. Spunti di riflessione per il caso italiano*, in *Federalismi.it*, n. 18/2017; R. TONIATTI, *Pluralismo e autodeterminazione delle identità negli ordinamenti culturalmente composti: osservazioni in tema di cittadinanza culturale*, in E. CECCHERINI, M. COSULICH (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova, 2012.

una regola generale plurale³³. In argomento, la distinzione dell'organizzazione scolastica, rigorosamente separata per ciascun gruppo linguistico e dettagliatamente disciplinata dall'art. 19 Stat., costituisce un campo paradigmatico applicativo della *ratio* in parola.

In tale prospettiva, come le differenziazioni del quadro normativo positivo riflettono ed evidenziano, mentre il Trentino ha una maggioranza italoфона e una pluralità di minoranze linguistiche (ladina, mòchena e cimbra), in *Südtirol*/Alto Adige abbiamo, da un lato, tre gruppi linguistici in parte equiordinati (germanofono, italoфона e ladino) e, dall'altro lato, due gruppi linguistici in ampia parte equiordinati (germanofono, italoфона) e una minoranza di lingua ladina.

La *ratio* dell'istituto del gruppo linguistico è da rinvenire nella garanzia dell'eguaglianza formale dei cittadini in ragione della rispettiva cultura linguistica di riferimento quale riconducibile agli artt. 3 e 6 Cost., nonché all'art. 2 (del primo e del secondo testo) dello Statuto³⁴ ed all'art. 4 (del secondo testo) dello Statuto³⁵. L'affiliazione individuale volontaria

³³ In proposito rinviamo a R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, 1994, 292 ss.

³⁴ Il testo: "Nella regione è riconosciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali". Nondimeno, si è osservato che "una conseguenza dell'applicazione di questo sistema di tutela minoritaria è il carattere collettivo degli strumenti adottati: le misure speciali non si rivolgono ai membri della minoranza considerati individualmente, ma presuppongono il riconoscimento della minoranza come gruppo sociale e in quanto tale dotato di diritti e di poteri (oltre che di doveri). L'utilizzo del criterio proporzionale per l'assegnazione dei posti pubblici, non ha come funzione tanto la soddisfazione dell'interesse dell'individuo, quanto l'interesse del gruppo a cui egli appartiene per rafforzare la sua posizione complessiva, attraverso la presenza di propri esponenti in tutti gli uffici pubblici", in N. DI SOTTO, *La Provincia autonoma di Bolzano: un modello europeo?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 136.

³⁵ Il testo prevede i limiti della funzione legislativa della Regione e delle Province: "In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli *interessi nazionali* – tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali – nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha la potestà di emanare norme legislative [...]". Rileva l'inclusione della tutela delle minoranze linguistiche locali (dunque i gruppi di lingua tedesca e ladina) fra gli interessi nazionali (il corsivo è aggiunto).

al rispettivo gruppo linguistico è un istituto praticato e disciplinato solo in Alto Adige/*Südtirol*, mentre in Trentino è la residenza comunale a costituire il fattore di individuazione dei componenti il gruppo linguistico³⁶.

È dunque con riguardo esclusivo all'Alto Adige/*Südtirol* che rileva occuparsi dell'istituto³⁷. Ricordiamo che la dichiarazione individuale di appartenenza viene effettuata durante il censimento, che la dichiarazione è libera e non soggetta a contestazione e può essere modificata successivamente³⁸.

³⁶ Secondo il censimento del 2011, gli abitanti dell'Alto Adige/*Südtirol* rientrano per il 69,41% nel gruppo linguistico tedesco, per il 26,06% nel gruppo linguistico italiano e per il 4,53% nel gruppo linguistico ladino. Gli stranieri nel 2017 erano pari al 9,1% della popolazione. In base ai dati dello stesso censimento, gli abitanti del Trentino risultano divisi in un 3,5% della popolazione totale che ha dichiarato di appartenere alla popolazione di lingua ladina (tuttavia, sono stati 168 i comuni in cui almeno una persona residente si è dichiarata di lingua ladina); nello 0,3% che si è dichiarato di lingua mòchena si è rilevata la presenza di almeno un residente di lingua mòchena in altri 55 comuni trentini); nello 0,2 di cittadini di madre lingua cimbra (sono 72 i comuni in cui si è rilevata almeno una persona di lingua cimbra). Giova precisare che il censimento etnico ha funzioni esclusivamente statistiche. È evidente che le due comunità germanofone del Trentino presentano una dimensione numerica che produce esigenze del tutto particolari. In argomento rinviamo a R. TONIATTI, *La definizione progressiva di un modello di "garanzia asimmetrica" delle minoranze linguistiche del Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia*, cit.; e a ID., *Il Trentino quale laboratorio del diritto delle diversità: Le «piccole minoranze» come minoranze garantite*, in J. WOELK, S. PENASA, F. GUELLA (a cura di), *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione*, Padova, 2014.

³⁷ Nella Provincia autonoma di Trento, nondimeno, la tutela del gruppo linguistico ladino avviene attraverso la previsione secondo la quale "Negli uffici e nelle amministrazioni di cui all'art. 1 aventi sede nelle località ladine della provincia di Trento è assegnato a domanda, nell'ambito delle procedure per i trasferimenti e per le assegnazioni provvisorie o definitive di sede previste dalle vigenti normative, con *precedenza assoluta* personale avente i requisiti prescritti che dimostri la conoscenza della lingua ladina", come prescritto dall'art. 3 del d.lgs. n. 592 del 1993, come modificato dal d.lgs. n. 321 del 1997 (il corsivo è aggiunto).

³⁸ L'istituto è stato oggetto di grande interesse per la dottrina che ne ha approfondito i profili di legittimità costituzionale. Rinviamo in particolare a E. ROSSI, *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici in Provincia di Bolzano*, in *Commentario delle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia*, Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e Università degli Studi di Trento, Trento, 1995, 167 ss.; per un puntuale approfondimento cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, II ed., Padova, 2011, 299 ss.

La dichiarazione costituisce il presupposto per l'applicazione della c.d. "proporzionale etnica" (*Ethnischer Proporz*), ossia il criterio previsto dallo Statuto – e precisato dalla giurisprudenza costituzionale – per distribuire fra i gruppi linguistici la rispettiva quota di ammissione al godimento di una serie di diritti sociali e prestazionali, quale l'assegnazione di alloggi popolari, ovvero l'assunzione nel pubblico impiego³⁹. Inoltre, lo Statuto (art. 15) prevede che "la Provincia di Bolzano utilizza i propri stanziamenti destinati a scopi assistenziali, sociali e culturali in proporzione diretta alla consistenza di ciascun gruppo linguistico e in riferimento alla entità del bisogno del gruppo medesimo, salvo casi stra-

³⁹ Rinviamo in argomento agli artt. 61 e 89 dello Statuto. Nella sent. n. 289 del 1987, la Corte costituzionale ha argomentato e precisato che "3.1 Come questa Corte ha avuto modo di sottolineare in una precedente pronunzia (sent. n. 312 del 1983), le norme dello Statuto del Trentino-Alto Adige sulla tutela delle minoranze linguistiche hanno subito una profonda modificazione del loro significato a seguito delle revisioni statutarie apportate dalla legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1. Con tali innovazioni la tutela delle minoranze linguistiche è stata riqualificata come "interesse nazionale" (art. 4 della l. cost. 26 febbraio 1948 n. 5 – Statuto del Trentino-Alto Adige), di modo che, per riprendere le parole della sentenza appena citata, essa "costituisce uno dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che si pone come limite e al tempo stesso come indirizzo per l'esercizio della potestà legislativa (e amministrativa) regionale e provinciale nel Trentino-Alto Adige". In questo rinnovato quadro normativo, il quale è indubbiamente più in armonia con l'art. 6 Cost., che colloca la tutela delle minoranze linguistiche tra i "principi fondamentali" della Costituzione, lo stesso significato degli artt. 61 e 89 della l. cost. 26 febbraio 1948 n. 5 (Statuto del Trentino-Alto Adige) non può non essere profondamente diverso da quel che era anteriormente alle revisioni statutarie. *Se prima poteva avere una qualche giustificazione l'interpretazione dei predetti articoli come norme derogatorie rispetto ai principi fondamentali della Costituzione, ora è venuta del tutto meno qualsiasi base normativa per questa ricostruzione.* Gli artt. 61 e 89 della l. cost. 26 febbraio 1948 n. 5 (Statuto del Trentino-Alto Adige) contengono, infatti, norme costituzionali direttamente espressive del principio generale della tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.). Come tali, essi derivano da quell'insieme di principi dell'ordinamento giuridico che, oltre a vincolare la legislazione regionale e provinciale ancorché esclusiva, pongono ad essa un indirizzo generale che la abilita a *stabilire norme di tutela delle minoranze linguistiche anche al di là degli specifici casi espressamente indicati dallo Statuto regionale.* Su questa base, *l'interpretazione degli artt. 61 e 89 della l. cost. 26 febbraio 1948 n. 5 (Statuto del Trentino-Alto Adige) come norme derogatrici di principi fondamentali della costituzione, il cui campo di applicazione dovrebbe esigere pertanto una specifica indicazione statutaria, non può (più) essere accolta*" (il corsivo è aggiunto).

ordinari che richiedano interventi immediati per esigenze particolari” e che, invece, “la Provincia di Trento assicura la destinazione di stanziamenti in misura idonea a promuovere la tutela e lo sviluppo culturale, sociale ed economico della popolazione ladina e di quelle mochena e cimbra residenti nel proprio territorio, tenendo conto della loro entità e dei loro specifici bisogni”.

Uno specifico rilievo della dichiarazione individuale di appartenenza al gruppo linguistico si connette all’obbligo di esprimerla in coincidenza con l’accettazione della candidatura all’elezione al Consiglio provinciale. Si tratta di una dichiarazione obbligatoria al fine della formazione dei gruppi consiliari linguistici in seno al Consiglio provinciale di Bolzano ed al Consiglio regionale (su cui oltre), nonché al fine di garantire l’attribuzione preferenziale del seggio riservato al gruppo ladino (in base al criterio per il quale il candidato ladino con la cifra di voti individuali più alta acquisisce il seggio a danno del candidato del gruppo di lingua tedesca o italiana con la cifra individuale più bassa), come prescritto dallo Statuto. La garanzia di un seggio consiliare riservato al gruppo linguistico ladino del Trentino è assicurata dall’attribuzione del seggio ad una circoscrizione elettorale *ad hoc*, costituita dal territorio dei sette Comuni ladini⁴⁰.

L’obbligo *de quo* (che, fra l’altro, ha generato il fenomeno degli “obiettori etnici”) è stato oggetto di un intervento correttivo del Consiglio di Stato a tutela di chi – in qualità di “altro” – non intenda dichiarare l’appartenenza bensì l’«aggregazione» ad uno dei tre gruppi ufficiali, peraltro con i medesimi effetti⁴¹.

2.3. *I fattori della specialità nella specialità: (iii) i gruppi consiliari linguistici e la democrazia consociativa*

Il rilievo della presenza nella società dei gruppi linguistici nella prospettiva dello *status* dei cittadini – sin qui richiamata – viene riprodotto

⁴⁰ L’art. 48 prevede che “la legge per l’elezione del Consiglio provinciale di Bolzano garantisce la rappresentanza del gruppo linguistico ladino”; e che “un seggio del Consiglio provinciale di Trento è assegnato al territorio coincidente con quello dei comuni di Moena, Soraga, Vigo di Fassa, Pozza di Fassa, Mazzin, Campitello di Fassa e Canazei, ove è insediato il gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa [...]”.

⁴¹ Cfr. in argomento P. CARROZZA, *Il Consiglio di Stato “corregge” la normativa sui censimenti linguistici in Sudtirolo*, in *Foro it.*, 1988, III, 72.

anche all'interno dell'apparato istituzionale di direzione politica e contribuisce alla qualificazione della forma di governo nei termini di una democrazia consociativa che assume a fondamento della propria configurazione il dato linguistico e l'esistenza dei gruppi consiliari linguistici nel Consiglio provinciale sudtirolese e nel Consiglio regionale. È solo in quest'ultimo ambito che l'istituto *de quo* si applica anche ai consiglieri provinciali trentini.

Il gruppo consiliare linguistico rappresenta una forma istituzionale obbligatoria ed irrevocabile di aggregazione determinata dall'appartenenza dei singoli consiglieri – in Sudtirolo, sin dall'accettazione della candidatura – ad uno dei gruppi linguistici e si conferma pertanto come trasversale rispetto ai gruppi consiliari politici, identificati in rapporto alla lista elettorale ed al partito politico⁴². In base a tale presupposto, consiglieri che politicamente appartengono alla maggioranza o all'opposizione – in ruoli, pertanto, evidentemente contrapposti – si trovano invece nel medesimo schieramento linguistico. La *ratio* dell'istituto è che le divisioni politiche dei consiglieri sono recessive e, in fondo, eventuali ed occasionali rispetto all'unità sociale, politica ed istituzionale quando sono coinvolti gli interessi – superiori alle distinzioni politiche – del gruppo linguistico che esprime un contenuto prioritario dell'identità dei cittadini e dei consiglieri stessi.

Alla luce di questi rilievi, non può non apparire meritevole di nota che lo Statuto applichi il principio secondo il quale ciascun consigliere regionale rappresenta “l'intera regione” (art. 28 Stat.) e ciascun consigliere provinciale rappresenta “l'intera provincia” (art. 48-*bis* Stat.).

Il gruppo consiliare linguistico è rilevante in due prospettive: in primo luogo, esso è determinante per l'attribuzione di una serie di cariche

⁴² Si veda in proposito l'art. 13, 1° co. del Regolamento del Consiglio regionale, rubricato “Appartenenza al gruppo linguistico”: “1. L'appartenenza dei Consiglieri ad un gruppo linguistico è determinata, per gli eletti nel collegio di Trento, dalla dichiarazione che ciascun Consigliere *deve* rendere personalmente per iscritto alla Presidenza del Consiglio” (il corsivo è aggiunto), in base allo stesso l'art. 13, 1° co., “per i Consiglieri eletti nel collegio di Bolzano, l'appartenenza ad un gruppo linguistico è determinata dalla dichiarazione resa da ciascuno di essi all'atto dell'accettazione della candidatura [...]”. Il 3° co., infine, prescrive che “di tali dichiarazioni, che sono irrevocabili per la durata della legislatura, il Presidente dà comunicazione al Consiglio prima di procedere alla elezione della Giunta regionale”.

istituzionali e, di conseguenza, per la composizione degli organi di indirizzo politico e, in secondo luogo, esso rappresenta il presupposto per l'attivazione di strumenti di tutela della parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici o delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi stessi⁴³.

Così, ad esempio, la formazione dell'organo esecutivo della Provincia autonoma di Bolzano/*Südtirol* è condizionata – con l'eccezione del Presidente, che ha sempre una prioritaria connotazione formale di natura politica⁴⁴ – dai requisiti di rappresentanza dei gruppi consiliari linguistici⁴⁵: infatti, atteso che, come stabilito dall'art. 50 dello Statuto, “la Giunta provinciale di Bolzano è composta del presidente, di due o di tre vice presidenti e degli assessori”, si precisa che “la composizione della Giunta provinciale di Bolzano deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici quali sono rappresentati nel Consiglio della Provincia”.

Pertanto, “la Giunta provinciale di Bolzano è composta di tre vice presidenti, di cui uno appartenente al gruppo linguistico ladino, quando uno dei suoi componenti appartiene a tale gruppo linguistico”. Inoltre, “i vice presidenti appartengono uno al gruppo linguistico tedesco, uno al gruppo linguistico italiano e, nel caso di cui al terzo periodo del primo comma, uno al gruppo linguistico ladino. Il presidente sceglie il vice presidente chiamato a sostituirlo in caso di assenza o impedimento⁴⁶”.

⁴³ La citazione è tratta del testo dell'art. 56 dello Statuto.

⁴⁴ Da notare che l'art. 47 dello Statuto – che disciplina la “legge statutaria” cui è affidata la definizione della forma di governo –, nel presupposto della garanzia politica di una continuità nella designazione di un esponente del gruppo linguistico tedesco alla presidenza, stabilisce, in conformità con i tipici connotati di una democrazia consociativa, che “nella provincia autonoma di Bolzano il Consiglio provinciale è eletto con sistema proporzionale. Qualora preveda l'elezione del Presidente della Provincia di Bolzano a suffragio universale e diretto, la legge provinciale è approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale”.

⁴⁵ Si prevede però una deroga in favore del gruppo consiliare linguistico ladino: infatti, il medesimo art. 50 stabilisce che “al gruppo linguistico ladino può essere riconosciuta la rappresentanza nella Giunta provinciale di Bolzano *anche in deroga alla rappresentanza proporzionale*. Nel caso in cui vi sia un solo rappresentante ladino nel Consiglio provinciale e questo venga eletto in giunta, deve rinunciare all'incarico di Presidente o di vice presidente del Consiglio provinciale” (il corsivo è aggiunto).

⁴⁶ Il rilievo determinante dei gruppi consiliari linguistici è confermato anche dalla disciplina dell'ipotesi nella quale la Giunta sia composta da non eletti in Consiglio. Si

Gli stessi criteri preferenziali per la rappresentanza dei gruppi consiliari linguistici sono prescritti dallo Statuto anche per gli organi della Regione: infatti, fermo restando che “il presidente, i vice presidenti e gli assessori sono eletti dal Consiglio regionale nel suo seno a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta” e che nessuna norma si riferisce ad un requisito di appartenenza al gruppo consiliare linguistico del presidente (la scelta del quale rimane, pertanto, affidata a criteri esclusivamente politici)⁴⁷, il medesimo art. 36 Stat. stabilisce che “la composizione della Giunta regionale deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici quali sono rappresentati nel Consiglio della Regione”.

Inoltre, è previsto (art. 36) che “i vice presidenti appartengono uno al gruppo linguistico italiano e l’altro al gruppo linguistico tedesco”, e che “al gruppo linguistico ladino è garantita la rappresentanza nella Giunta regionale anche in deroga alla rappresentanza proporzionale”. Si prevede altresì che “Gli assessori supplenti sono chiamati a sostituire gli effettivi nelle rispettive attribuzioni, tenendo conto del gruppo linguistico al quale appartengono i sostituiti” (art. 36).

Il modello di democrazia consociativa su fondamento linguistico si applica, evidentemente, anche all’organizzazione istituzionale della Provincia di Bolzano/*Südtirol* (alla quale si applicano, secondo l’esplicita prescrizione dell’art. 49 Stat., le disposizioni espresse per la Regione): per quanto concerne l’organo legislativo, l’art. 48ter Stat. stabilisce che “il Consiglio provinciale di Bolzano elegge tra i suoi componenti il presidente, due vice presidenti e i segretari. I vice presidenti sono eletti tra i consiglieri appartenenti a gruppi linguistici diversi da quello del presidente”, e che “nei primi trenta mesi di attività del Consiglio provinciale

prevede (art. 50 Stat.) che “i componenti la Giunta provinciale di Bolzano che non appartengono al consiglio sono eletti dal Consiglio provinciale stesso con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti su proposta di uno o più gruppi consiliari purché vi sia il consenso dei consiglieri del gruppo linguistico dei designati, limitatamente ai consiglieri che costituiscono la maggioranza che sostiene la Giunta provinciale”.

⁴⁷ In realtà, benché indirettamente, il nesso fra Presidente e gruppo linguistico è stato determinante nel lungo periodo durante il quale nessun esponente del gruppo di lingua tedesca ha accettato la titolarità della Presidenza della Regione, che di conseguenza è sempre stato del gruppo di lingua italiana, sino all’avvio della rotazione nella carica da parte dei Presidenti delle due Province autonome (la “staffetta”), dopo la riforma statutaria del 2001.

di Bolzano il presidente è eletto tra i consiglieri appartenenti al gruppo di lingua tedesca; per il successivo periodo il presidente è eletto tra i consiglieri appartenenti al gruppo di lingua italiana. Può essere eletto un consigliere appartenente al gruppo linguistico ladino previo assenso, per i rispettivi periodi, della maggioranza dei consiglieri del gruppo linguistico tedesco o italiano”.

Nel caso in cui il Consiglio provinciale debba essere sciolto, il decreto motivato del Presidente della Repubblica provvede alla nomina di “una commissione di tre membri, scelti tra i cittadini eleggibili al Consiglio provinciale. Per la provincia di Bolzano la commissione deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici che costituiscono la popolazione della provincia stessa” (art. 49-*bis*).

Per quanto riguarda il Consiglio regionale, l’art. 30 stabilisce che “il presidente e i vice presidenti durano in carica due anni e mezzo” – ossia la metà della legislatura – e che si applichi il criterio della rotazione nella titolarità della carica istituzionale: “nei primi trenta mesi di attività del Consiglio regionale il presidente è eletto tra i consiglieri appartenenti al gruppo di lingua italiana. Per il successivo periodo il presidente è eletto tra i consiglieri appartenenti al gruppo di lingua tedesca. Può essere eletto un consigliere appartenente al gruppo linguistico ladino, previo assenso, per i rispettivi periodi, della maggioranza dei consiglieri del gruppo linguistico italiano o tedesco. I vice presidenti sono eletti tra i consiglieri appartenenti a gruppi linguistici diversi da quello del presidente”.

Anche l’organizzazione dei lavori del Consiglio è disciplinata in conformità ai principi del pluralismo dei gruppi linguistici: l’art. 27 stabilisce, infatti, che “l’attività del Consiglio regionale si svolge in due sessioni di eguale durata tenute ciascuna ed alternativamente nelle città di Trento e di Bolzano” e che “possono svolgersi sessioni straordinarie riguardanti i diritti della minoranza linguistica ladina, del gruppo linguistico dei mocheni e del gruppo linguistico dei cimbri”⁴⁸.

Come già sopra anticipato, i gruppi consiliari linguistici svolgono

⁴⁸ Non è agevole individuare la ragione dell’uso differenziato dei termini “minoranza” e “gruppo linguistico”: quest’ultimo, applicato a mòcheni e cimbri, non esiste formalmente, né riferito alle aggregazioni sociali né nella versione di gruppo consiliare linguistico; mentre entrambe le accezioni sono esistenti per i ladini. È da ritenere che i termini siano stati usati casualmente e la stessa differenziazione non abbia una propria causa sistematica nel contesto dello Statuto.

un'altra importante funzione finalizzata alla garanzia – in sede politica e giurisdizionale, quest'ultima di natura costituzionale o amministrativa – del presupposto della loro stessa esistenza, segnatamente il pluralismo linguistico della popolazione. Questa funzione è disciplinata con la previsione di una duplice serie di ipotesi: da un lato, infatti, si profila un voto consiliare per gruppi linguistici integrativo e correttivo del voto per gruppi consiliari politici mentre, dall'altro, si prospetta un ricorso collettivo di costituzionalità ovvero un ricorso presso gli organi di giustizia amministrativa.

Sul piano sistematico, come precisato da Alessandro Pizzorusso, rileva la circostanza per la quale il meccanismo *de quo*, attraverso la legittimazione processuale all'intervento del rispettivo gruppo consiliare linguistico, venga quasi a conferire ai gruppi linguistici – nella loro proiezione istituzionale – una sorta di personalizzazione giuridica, incidendo pertanto sulla configurazione delle minoranze quale realtà sociale allo stato diffuso.

In tale contesto, il primo riferimento è all'art. 56 Stat. il quale stabilisce che “qualora una proposta di legge sia ritenuta lesiva della parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici o delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi stessi, la maggioranza dei consiglieri di un gruppo linguistico nel Consiglio regionale o in quello provinciale di Bolzano può chiedere che si voti per gruppi linguistici”.

Inoltre, la medesima disposizione prevede che “nel caso che la richiesta di votazione separata non sia accolta, ovvero qualora la proposta di legge sia approvata nonostante il voto contrario dei due terzi dei componenti il gruppo linguistico che ha formulato la richiesta, la maggioranza del gruppo stesso può impugnare la legge dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione, per i motivi di cui al precedente comma”. Si tratta, dunque, di una figura di ricorso diretto di costituzionalità che riflette la qualificazione della “tutela delle minoranze linguistiche locali” fra gli “interessi nazionali” (art. 4 Stat.), non configurandosi esso, pertanto, come uno strumento formale di tutela di interessi di natura privata⁴⁹.

⁴⁹ Sulla giurisprudenza costituzionale in proposito si rinvia a R. TONIATTI, *La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza “assicurata” e “garantita”*, in *Regioni*, 1995, 1271 ss.; ID., *Un nuovo intervento della Corte in tema*

L'istituto in parola condivide la *ratio* del ricorso di cui all'art. 98 Stat. – secondo il quale “le leggi e gli atti aventi valore di legge della Repubblica possono essere impugnati dal Presidente della Regione o da quello della Provincia, previa deliberazione del rispettivo Consiglio, per violazione del presente Statuto o *del principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina*” (il corsivo è aggiunto) – anche se la titolarità del ricorso è in capo al Presidente, con il consenso del Consiglio: occorre notare come dalla norma emerga come il principio *de quo* si configuri come un principio generale dell'ordinamento che si colloca autonomamente anche al di là delle prescrizioni dello Statuto (a maggior ragione se si consideri come, nella norma stessa, si precisi che il concetto di minoranza rimane riservato ai gruppi linguistici tedesco e ladino nei confronti della legislazione dello Stato) e che, come prescritto dall'art. 97 Stat., il Governo può impugnare la legge regionale o provinciale “per violazione della Costituzione o del presente statuto o del principio di parità tra i gruppi linguistici”.

La tutela è estesa anche nei confronti di atti amministrativi: in particolare, è previsto che “gli atti amministrativi degli enti ed organi della pubblica amministrazione aventi sede nella regione, ritenuti lesivi del principio di parità dei cittadini in quanto appartenenti ad un gruppo linguistico, possono essere impugnati dinanzi alla autonoma sezione di Bolzano del tribunale regionale di giustizia amministrativa, da parte dei consiglieri regionali o provinciali e, in caso di provvedimenti dei comuni nella provincia di Bolzano, anche da parte dei consiglieri dei comuni di tale provincia, qualora la lesione sia stata riconosciuta dalla maggioranza del gruppo linguistico consiliare che si ritiene leso” (art. 92 Stat.).

La tutela contro atti amministrativi prevista e disciplinata dalla medesima disposizione è stata estesa dalla l. cost. n. 2 del 2001 anche nel contesto trentino: “parimenti gli atti amministrativi di cui al primo comma ritenuti lesivi del principio di parità tra i cittadini di lingua italiana, ladina, mochena e cimbra, residenti nella provincia di Trento, possono essere impugnati dinanzi al tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento da parte dei consiglieri regionali o provinciali e, in caso di provvedimenti dei comuni, anche da parte dei consiglieri comunali

di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige, in *Regioni*, 1999, 291 ss.

dei comuni delle località ladine, mochene o cimbre, qualora la lesione sia riconosciuta da un quinto del consiglio comunale”. In questo caso, tuttavia, si richiede un’iniziativa attivata, a maggioranza, dal Consiglio regionale o provinciale (da intendersi, di Trento) mentre, nel caso dei comuni, l’iniziativa è affidata ad una minoranza qualificata del Consiglio comunale.

3. *Rilievi finali*

Sullo sfondo dell’assetto regionale dell’ordinamento costituzionale repubblicano – delle Regioni ordinarie come di quelle speciali –, la configurazione dell’autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* si profila con propri caratteri tipici ed esclusivi di particolare evidenza. Nondimeno, è solo attraverso una ricognizione analitica delle disposizioni che ne costruiscono l’autonomia speciale che risulta più agevole coglierne in concreto il nucleo essenziale e riconoscere che la titolarità delle competenze – cui in questa sede non è stato necessario fare riferimento alcuno – è la conseguenza e non la causa della riconduzione di questa specifica esperienza regionale e bi-provinciale alla categoria delle autonomie speciali.

Il nucleo essenziale, infatti, si riconosce nella stessa ragione storica e sistematica di portata costituente, ossia – quanto alla storia – il dovere di dare una risposta ai problemi sorti in conseguenza dell’annessione del territorio sudtirolese alla fine del primo conflitto mondiale e – quanto all’impianto sistematico, a sua volta risultante dalla ragione storica testé richiamata – il vincolo di origine internazionale e costituzionale derivante dalla necessità di tutela del gruppo linguistico tedesco (e solo successivamente delle altre identità linguistiche e culturali).

Sulla base di alcune intuizioni istituzionali – alcune in realtà già risalenti al primo Statuto speciale di autonomia – si sono poste le premesse per un assetto singolare, ma è solo con il Secondo Statuto che quelle premesse sono state sviluppate e rese coerenti con il principio di tutela delle minoranze linguistiche, in base alla qualificazione del principio stesso quale “interesse nazionale”.

La Corte costituzionale, infatti, all’indomani dell’entrata in vigore del Secondo Statuto e dell’innovazione contenuta nel suo art. 4 – ha avu-

to modo di precisare con grande lucidità (come già sopra indicato) che “il principio di tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina nella Provincia di Bolzano, ora affermato nell’art. 51 della l. cost. n. 1 del 1971 rappresenta senza dubbio *qualcosa di diverso, e di più, rispetto al principio di parità dei cittadini*, indipendentemente dalla loro appartenenza all’uno ed all’altro gruppo linguistico” [...]⁵⁰.

La Corte non lo dice espressamente ma, a nostro giudizio, il “qualcosa di diverso, e di più, rispetto al principio di parità dei cittadini” è rappresentato dagli effetti dell’Accordo Degasperri-Gruber che proprio con il Secondo Statuto, attraverso la preziosa attività istruttoria svolta dalla Commissione dei 19, hanno ricevuto adeguata applicazione⁵¹.

È dunque il modello di democrazia consociativa su base linguistica che rappresenta il nucleo essenziale dell’autonomia speciale altoatesina e sudtirolese. Esso si costituisce sul fondamento del pluralismo linguistico della comunità territoriale e delle sue proiezioni istituzionali negli organi collegiali di indirizzo politico, negli enti locali e nelle amministrazioni pubbliche, nelle istituzioni scolastiche, nelle istituzioni dello Stato – nel Parlamento italiano ed europeo, nella Commissione dei 12 e dei 6, nel Consiglio di Stato⁵² –, nella legislazione penale⁵³.

Il modello della democrazia consociativa si è verificato essere compatibile con i caratteri della democrazia politica nel sistema locale dei partiti e della sua capacità di pervenire ad equilibri in grado di consentire l’efficienza della funzione di governo nel contesto dell’Alto Adige/*Süd-*

⁵⁰ La citazione è tratta dalla sentenza con la sent. n. 86 del 1975, punto 4 del Considerato in diritto (il corsivo è aggiunto).

⁵¹ È significativo ricordare che la prima delle 137 misure comprese nel c.d. Pacchetto delle misure a favore delle popolazioni altoatesine concordato in seno alla Commissione dei 19 aveva previsto proprio la qualificazione degli interessi nazionali precisata nel testo. In argomento rinviamo a M. MARCANTONI, G. POSTAL, *Il Pacchetto dalla Commissione dei 19 alla seconda autonomia del Trentino-Alto Adige*, Trento, 2012.

⁵² La misura n. 89 del Pacchetto prevedeva infatti “l’integrazione della composizione del Consiglio di Stato, includendovi un consigliere del gruppo linguistico tedesco nei giudizi di secondo grado sui ricorsi decisi in prima istanza dalla Sezione di Bolzano del Tribunale regionale di Giustizia Amministrativa”.

⁵³ Il riferimento è, ancora una volta, al Pacchetto: la misura n. 135 ha previsto, infatti, la “opportunità di accogliere il principio secondo cui nel concetto di «vilipendio alla Nazione» vanno incluse le offese alle tradizioni, lingua, cultura delle minoranze linguistiche”.

tirol e, nonostante le riserve di fondo del gruppo di lingua tedesca, nella Regione del Secondo Statuto⁵⁴.

La democrazia consociativa su base linguistica esprime pertanto il nucleo essenziale della specialità che poi si sviluppa, evidentemente, anche attraverso il quadro conseguente delle competenze di governo. Essa, come si è visto, è ben consolidata nell'ordinamento sudtirolese e nell'ordinamento regionale, per quanto quest'ultimo consolidamento abbia un valore più formale e sistematico che un rilievo politico significativo.

Il riferimento al pluralismo linguistico autoctono, pur senza una sua proiezione nel quadro di una propria forma di democrazia consociativa (che il Trentino vive solo nella dimensione regionale), risulta applicabile anche alla Provincia autonoma di Trento e alle sue minoranze linguistiche ladina e germanofone (cimbri e mòcheni).

Come già sopra suggerito, sia pure con proporzioni e conseguenze assai diverse e senza rivendicare uno specifico titolo costituente, il fenomeno del pluralismo linguistico e del suo consolidamento nel corso dei secoli rimane la testimonianza di un proprio percorso storico che è rimasto ai margini degli effetti di una concezione unificante di cittadinanza nazionale – fatta anche di lingua – quale vissuta nel contesto degli Stati pre-unitari⁵⁵ e che, traendo beneficio dal paradigma sudtirolese, ha progressivamente esteso i margini di riconoscimento e di tutela delle proprie identità linguistiche minoritarie da parte dello Statuto, delle norme di attuazione e della legislazione provinciale⁵⁶.

Nel caso dell'ordinamento del Trentino, non può sostenersi, come per l'Alto Adige/*Südtirol*, che il disegno di una democrazia consociativa su base linguistica rappresenti, al proprio interno, il nucleo essenziale o la

⁵⁴ Il modello ha finito con cooptare anche in parte il gruppo linguistico italiano, come suggerito in R. TONIATTI, *L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale nell'Alto Adige/Südtirol: dalle garanzie della democrazia consociativa alla «autodeterminazione territoriale»*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, 34 ss.

⁵⁵ Non a caso, un fenomeno analogo, ulteriormente qualificato anche dal pluralismo religioso, è riscontrabile nella città (già asburgica) di Trieste, su cui cfr. R. SCARCIGLIA, *Trieste multiculturale. Comunità e linguaggi di integrazione*, Bologna, 2011.

⁵⁶ In argomento, cfr. R. TONIATTI, *La definizione progressiva di un modello di “garanzia asimmetrica” delle minoranze linguistiche del Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislative*, vol. 1, Milano, 2011, 313 ss.

causa prima della specialità dell'autonomia, se non nella prospettiva regionale, come si è avuto modo di argomentare.

Ma potrebbe essere non del tutto estranea alla giustificazione contingente delle scelte costituenti all'origine del primo Statuto la volontà di costruire un duplice contesto di democrazia consociativa su base linguistica: con una maggioranza di lingua tedesca nell'ordinamento provinciale sudtirolese e con una maggioranza di lingua italiana nell'ordinamento regionale.

La sottrazione e il trasferimento del baricentro di direzione politica dalla Regione alle due Province autonome ha rappresentato, oltre ad una corretta attuazione dell'Accordo Degasperi-Gruber e ad una valorizzazione delle norme costituzionali, una razionalizzazione del sistema: democrazia consociativa a fondamento linguistico e rilevanti competenze di autogoverno a Bolzano, rilevanti competenze di autogoverno e tutela del proprio pluralismo linguistico (ma senza democrazia consociativa) a Trento. Democrazia consociativa (quasi) senza competenze di autogoverno in Regione.

Un quadro complesso, articolato, idoneo ad esprimere una propria dinamica di sviluppo, nel contesto di uno Statuto regionale unico che disciplina, con un rispettivo fondamento differenziato, due autonomie provinciali speciali.

LA COESISTENZA DI TRE AUTONOMIE SULLO STESSO TERRITORIO

Antonio D'Atena

SOMMARIO: 1. *Un unicum nel panorama comparatistico.* 2. *La genesi della soluzione e il superamento delle tensioni iniziali per effetto dello Statuto del 1972.* 3. *La progressiva evoluzione degli equilibri all'interno del tritico istituzionale: dalla centralità della Regione a quella delle due Province.* 4. *I problemi peculiari posti dal tritico, con riferimento all'estensione, alle autonomie speciali, delle maggiori competenze attribuite alle Regioni ordinarie: a) il d.P.R. 616/1977.* 5. *Segue: b) la riforma del titolo V Cost.* 6. *Problemi attuali.* 7. *Prospettive.*

1. Un unicum nel panorama comparatistico

L'assetto istituzionale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* costituisce un *unicum* nel panorama comparatistico. Non è dato, infatti, riscontrare altrove l'esistenza, sul medesimo territorio, di tre autonomie territoriali di livello sub-statale: la Regione e le due Province autonome (che, come vedremo, al di là del *nomen*, sono altrettante Regioni).

L'id quod plerumque accidit, sia negli ordinamenti federali, a partire dall'archetipo statunitense, sia negli ordinamenti regionali, è che i territori delle entità sub-statali siano reciprocamente esclusivi.

Un'apparente eccezione è costituita dal Belgio, il cui federalismo, risalente alla riforma costituzionale del 1993, si regge su due gambe o, in altri termini, su due diverse autonomie sub-statali: le Regioni e le Comunità, originariamente denominate culturali. Ma le Comunità, a differenza delle Regioni, non sono enti territoriali, sono enti a base personale, i quali raggruppano formazioni sociali tenute insieme dalla propria identità linguistico-culturale¹. Quindi, anche nel sistema belga, non esiste il caso

¹ Non è qui, ovviamente, il caso di soffermarsi sulla situazione belga, la cui asimmetria è complicata da parziali condivisioni degli organi rappresentativi delle entità federate. Ai nostri fini, preme soltanto sottolineare che, mentre le Regioni presentano il

di autonomie sub-statali a base territoriale che insistano sul medesimo ambito spaziale.

2. La genesi della soluzione e il superamento delle tensioni iniziali per effetto dello Statuto del 1972

Com'è noto, la genesi dell'assetto realizzatosi sul territorio del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* fu molto tormentata e controversa.

Il suo punto di partenza è costituito dall'accordo De Gasperi-Gruber, stipulato a Parigi il 5 settembre 1946, il quale era rivolto a garantire l'autonomia del gruppo linguistico germanofono² stanziato nella provincia di Bolzano e nei comuni mistilingui dell'allora Provincia di Trento (quasi per intero compresi nel c.d. *Bozner Unterland*)³.

Tuttavia, le due parti contraenti non erano concordi su un punto fondamentale: l'estensione territoriale e l'articolazione organizzativa dell'entità cui si sarebbe dovuto applicare lo speciale regime previsto dall'accordo.

carattere di enti territoriali, alle comunità tale carattere fa difetto (per tutti: W. SWENDEN, *Belgian Federalism. Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union*, Paper presentato alla RIIA Conference – *Governing Together in the New Europe*, Cambridge UK, 12-13 April 2003, 6 ss., E. WITTE, *Belgian federalism: Toward complexity and asymmetry*, 3.12.2007, in <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402389208424934?journalCode=fwep20>).

² La garanzia internazionale dei diritti delle minoranze, che, dopo la prima guerra mondiale, era considerata il succedaneo da utilizzare, ove non fosse percorribile la strada dell'autodeterminazione, ha trovato, dopo la seconda guerra mondiale, un esempio unico nell'accordo di Parigi (così E. HERMES, *Die Südtiroler Autonomie*, Frankfurt am Main-Berlin 1952, 21). Essa costituisce un esempio di garanzia diretta del gruppo minoritario, in quanto tale (sul concetto e sulla distinzione dalla garanzia indiretta: F. ERMACORA, *Südtirol als Rechtsproblem*, in F. HUTER (a cura di), *Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens*, Wien, 1965, 450). Sulle condizioni che consentono ad una autonomia "territoriale" di fungere da garanzia di un gruppo minoritario: E. HERMES, *Die Südtiroler Autonomie*, cit., 24 ss.

³ Si tratta dei comuni che l'art. 3, co. 2, dello statuto T.A.A. ha "aggregato" alla Provincia di Bolzano. Sull'esattezza di questa identificazione geografica: H. MIEHSLER, *Das Gruber-De Gasperi Abkommen und seine Auslegung*, in F. HUTER (a cura di), *Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens*, cit., 401.

La parte austriaca divisava il riconoscimento dell'autonomia regionale al territorio sudtirolese: dal Brennero a Salorno.

La parte italiana, invece, puntava alla costituzione di una Regione composta, che comprendesse oltre al *Südtirol*, il Trentino⁴. Soluzione, questa, fortemente voluta da Alcide De Gasperi, il cui investimento personale nella formazione dell'accordo di Parigi è confermato dal fatto che, accanto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, abbia mantenuto il ministero degli esteri praticamente fino alla conclusione del procedimento pattizio. Infatti, alla distanza di appena un mese dalla stipulazione⁵, venne sostituito in quel ruolo da Pietro Nenni. Non bisogna poi dimenticare che egli era trentino e che verosimilmente riteneva che, facendo leva sulla spinta autonomistica sudtirolese, avrebbe potuto favorire l'estensione dell'autonomia speciale alla sua comunità⁶ (che, nella sua valutazione, nutriva sentimenti autonomistici più forti di quelli degli stessi sudtirolesi⁷). Non è, inoltre, da escludere che potesse ritenere che l'inclusione del Sud Tirolo in una Regione-contenitore, comprensiva di una parte italiana, per giunta di grande tradizione risorgimentale e irredentista, riducesse (o contenesse) il rischio di spinte secessionistiche.

Incerto è il giudizio sull'equilibrio scaturito dall'accordo. Si è – ad esempio – sostenuto che l'abilità diplomatica di De Gasperi abbia fatto sentire i suoi effetti sull'andamento delle trattative, sulle quali avrebbero pesato la sua particolare esperienza personale (già parlamentare a Vienna, profondo conoscitore dei retroscena della politica vaticana e della politica estera italiana) e il suo *standing* internazionale, che lo avrebbero posto in posizione privilegiata rispetto al suo interlocutore d'oltralpe⁸.

⁴ Tale intenzione era manifesta *ab initio* (prima che l'accordo fosse stipulato). Il punto è praticamente incontrovertito. V., ad es., GEHLER, *Verspielte Selbstbestimmung? Die Südtirolfrage 1945/46 in US-Geheimdienstberichten und österreichischen Akten. Eine Dokumentation*, Innsbruck 1996, 564 s.

⁵ ... ed esattamente il 18 ottobre 1946.

⁶ Tale aspetto è, ad es., sottolineato da F. VOLGGER, *Südtirol nach dem zweiten Weltkrieg*, in M. EBNER (a cura di), *Festschrift Michael Gamper*, Brixen-Bozen 1955, 219 e da H. MIEHSLER, *Das Gruber-De Gasperi Abkommen und seine Auslegung*, cit., 402 s.

⁷ Questo è quanto riferisce Gruber, sulla base di un colloquio con De Gasperi, in una lettera al rappresentante della delegazione sudtirolese Guggenberg del 24 settembre 1946 (riportata in G. BERNARDINI (a cura di), *L'accordo De Gasperi-Gruber. Una storia internazionale*, Trento 2016, 234 s., spec. 235).

⁸ R. RIZ, *Die Entstehung der Autonomie der Region Trentino-Südtirol von 1945 bis*

Si è, inoltre, rilevato che, sussistendo la preoccupazione di una presa del potere in Italia da parte dei partiti comunista e socialista, all'epoca strettamente legati a Mosca, sulla condotta austriaca abbia influito anche la preoccupazione di non indebolire la maggioranza filo-occidentale e la *leadership* di Alcide De Gasperi⁹.

Va, comunque, detto che, ai rimproveri sudtirolesi di aver ceduto rispetto all'altra parte contraente, Karl Gruber, in una intervista del 9 settembre 1946, rispondeva, inquadrando, con straordinaria lungimiranza, la questione in un clima politico-culturale che avrebbe trovato, nei decenni successivi, il proprio compimento nel processo di integrazione europea. “La nostra decisione – affermò in quell'occasione – ha anche un aspetto più ampio. Essa nasce dalla convinzione, da un lato, che gli Stati europei non possano restare sempre impigliati nelle maglie del nazionalismo; [...] dall'altro lato, che l'accordo austro-italiano costituisca un serio tentativo di svelenire un delicato conflitto; infine, che la frontiera non debba più avere il significato di una linea di divisione, dietro la quale i cittadini etnicamente diversi siano abbandonati all'oppressione e al disprezzo, ma quello di un confine dietro cui essi possano condurre il proprio modo di vivere in condizioni di eguaglianza”¹⁰. Non è, del resto, privo di significato che lo stesso De Gasperi – a testimonianza delle idealità e delle speranze che aveva suscitato l'uscita dall'orrore e dalla guerra – in una conferenza-stampa anteriore di due giorni avesse sottolineato che l'accordo conferisse al Sudtirolo il carattere di un “ponte” e non quello di una “barriera”, e che esso fosse nato dalla fiducia nella fratellanza tra i popoli e nella nuova vita internazionale¹¹.

zur Streitbeilegung, in R. RIZ, E. HAPFACHER, *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung des verfassungsgerechlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*, IV ed., Innsbruck 2013, 308.

⁹ Spec.: V. STADLMAYER, *Die Südtirolpolitik Österreichs seit Abschluß des Pariser Abkommens*, in F. HUTER (a cura di), *Südtirol. Eine Frage des europäischen Gewissens*, cit., 476 ss.

¹⁰ La citazione è tratta da H. MIEHSLER, *Das Gruber-De Gasperi Abkommen und seine Auslegung*, cit., 394 s.

¹¹ La conferenza-stampa è del 7 settembre. Per la notizia, v. R. MOSCATI, *Das Gruber-De Gasperi Abkommen*, in A. WANDRUSKA, L. JEDLICKA (a cura di), *Innsbruck-Venedig. Österreichisch-Italienische Historikertreffen 1971 und 1972*, Wien, 1975, 471, da cui sono tratti i passi parafrasati nel testo. Sia questi passi, sia quelli della citata intervista di Karl Gruber, sono testimonianza della particolare temperie storica, nella quale l'accordo

Ad ogni modo, tenendo conto della distanza tra le parti sulla questione territoriale, non sorprende che l'accordo non l'abbia affrontata chiaramente¹². È significativo che ad esso non sia stata acclusa una carta geografica. È vero che un documento di questo tipo venne conferito dai delegati sud-tirolesi, ma esso non entrò a far parte, come allegato, dell'atto finale¹³.

Inoltre, volutamente ambiguo era il termine che indicava l'ambito che l'accordo lasciava aperto alla successiva consultazione con gli "elementi locali rappresentativi di lingua tedesca" (stando alla traduzione in lingua italiana dell'originale inglese). Si tratta della parola *frame* (cornice), che poteva prestarsi ad una pluralità di letture¹⁴. Da un lato, poteva venire letta in senso territoriale (corrispondendo, così, all'aspirazione italiana¹⁵), d'altro lato, poteva essere intesa in senso materiale (*Sachrahmen*), come contenuto, cioè, dell'autonomia garantita dall'accordo a un territorio già da esso determinato¹⁶. Ed era questa la lettura preferita dagli austriaci¹⁷.

Si può aggiungere che, al di là delle, reali o pretese, aperture presenti nel testo dell'accordo, sulla sua attuazione (la quale avrebbe dovuto sciogliere gli interrogativi da esso lasciati aperti) pesò come un *fait ac-*

– in cui poteva ravvisarsi "un lume isolato nelle tenebre" – ha visto la luce (ancora R. MOSCATI, *loc. ult. cit.*).

¹² Pregevole, sul punto, è la documentatissima analisi di R. STEININGER, *Autonomie oder Selbstbestimmung? Die Südtiroler Frage 1945/46 und das Gruber-De Gasperi Abkommen*, Innsbruck, 2006, spec. 159 ss.

¹³ Cfr. R. RIZ, *Die Entstehung der Autonomie der Region Trentino-Südtirol von 1945 bis zur Streitbeilegung*, cit., 311.

¹⁴ Si tratta di un'osservazione comune. Ad es., R. RIZ, *Die Entstehung der Autonomie der Region Trentino-Südtirol von 1945 bis zur Streitbeilegung*, cit., 310. Molto interessante è l'analisi linguistica della versione italiana del testo ufficiale dell'accordo, redatto in inglese, la quale evidenzia delle discordanze tali da favorire la lettura "territoriale" (L. WEISGERBER, *Vertragstexte als sprachliche Aufgabe. Formulierungs- Auslegungs- und Übersetzungsprobleme des Südtirol-Abkommen von 1946*, Bonn, 1961, 70).

¹⁵ Un'interessante dichiarazione di De Gasperi al riguardo, è riferita da R. RIZ, *Die Entstehung der Autonomie der Region Trentino-Südtirol von 1945 bis zur Streitbeilegung*, cit., 310, nt. 622.

¹⁶ Il punto è sviluppato con profondità di riflessione e ricchezza di documentazione da H. MIEHSLER, *Das Gruber-De Gasperi Abkommen und seine Auslegung*, cit., 401 ss.

¹⁷ Sui termini dell'alternativa, v. ora, molto limpidamente: M. HALLER, *Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und Verfassungsrechtlicher Sicht*, Berlin, 2021, 72 ss.

compi l'approvazione, il 22 dicembre 1947, della Costituzione italiana (che sarebbe entrata in vigore il 1° gennaio successivo)¹⁸. Essa, infatti, nell'art. 116 e nell'art. 131, consacrando la soluzione caldeggiata da De Gasperi, faceva espressa menzione della Regione Trentino-Alto Adige. E condizionava, così, lo Statuto speciale, che doveva essere ancora definito, nonché la consultazione su esso con gli esponenti sud-tirolesi¹⁹.

Ciò, però, non ha impedito che sulla questione si sia sviluppato, soprattutto nella letteratura germanofona, un ampio dibattito scientifico, oggi, in parte, ripreso da una pregevole monografia di Matthias Haller, pubblicata quest'anno²⁰.

Tale dibattito, tuttavia, ha perduto gran parte della sua centralità a seguito della riscrittura dello statuto speciale, nel 1972, in applicazione del "pacchetto" concordato da Italia ed Austria, sulla base dei lavori di una Commissione paritetica, ed approvato dall'Assemblea provinciale della SVP nonché dagli organi parlamentari dei due Stati²¹. Il processo attuativo, calendarizzato e concordato dai ministri degli esteri Aldo Moro e Kurt Waldheim nel 1969, trovò la sua definitiva sanzione nella "quietanza liberatoria" (*Streitbeilegungserklärung*) rilasciata, nel 1992, dal Governo austriaco²². Matthias Haller, ad esempio, riconosce al pac-

¹⁸ Parla espressamente di fatto compiuto R. STEININGER, *Autonomie oder Selbstbestimmung? Die Südtiroler Frage 1945/46 und das Gruber-De Gasperi Abkommen*, cit., 159.

¹⁹ Sul punto, per tutti: R. RIZ, *Die Entstehung der Autonomie der Region Trentino-Südtirol von 1945 bis zur Streitbeilegung*, cit., 314, il quale evidenzia il legame tra l'approvazione del testo costituzionale e l'invito, avvenuto 2 giorni dopo, dei rappresentanti sudtirolesi a presentare le proprie richieste alla Commissione incaricata di elaborare lo Statuto: la Commissione-Perassi.

²⁰ M. HALLER, *Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und Verfassungsrechtlicher Sicht*, cit.

²¹ Per una sobria ed efficace sintesi della vicenda, v. R. RIZ, *Die Entstehung der Autonomie der Region Trentino-Südtirol von 1945 bis zur Streitbeilegung*, cit., 319 ss. Adde, con analisi dei passaggi procedurali: P. HILPOLD, *Der Südtiroler Weg völkerrechtlicher Stufenlösung im europäischen Vergleich*, in S. CLEMENTI, J. WOELK (a cura di), *1992: Ende eines Streits. Zehn Jahre Streitbeilegung im Südtirolkonflikt zwischen Italien und Österreich*, Baden-Baden 2003, 109 ss.

²² Come noto, l'11 luglio 1992, l'allora Ministro austriaco degli esteri – Alois Mock – ha consegnato all'ambasciatore d'Italia a Vienna – Alessandro Quaroni – la dichiarazione, che il successivo 19 giugno venne notificata, con una nota concordata tra i due Governi, al Segretario generale delle Nazioni unite, Boutros Ghali. Il testo della Dichia-

chetto e al comportamento successivo dei due Stati il significato di una sopravvenuta prassi interpretativa consensuale dell'accordo di Parigi²³.

Infine, almeno dal punto di vista politico, un valore non trascurabile potrebbe essere annesso alla legge costituzionale 3 del 2001 e al relativo referendum confermativo, che, rispettivamente, registrando il consenso dei parlamentari espressi dalla Provincia di Bolzano e quello della popolazione della medesima Provincia, potrebbero ritenersi espressivi di una sorta di acquiescenza²⁴. Com'è noto, infatti, la l. cost. n. 3/2001 seguita a menzionare la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, alla quale, peraltro – come vedremo più avanti – affianca espressamente il riferimento alle due Province autonome.

3. *La progressiva evoluzione degli equilibri all'interno del trittico istituzionale: dalla centralità della Regione a quella delle due Province*

Alle vicende sopra ricordate si collega il mutamento degli equilibri all'interno del trittico istituzionale costituito dalla Regione e dalle due Province autonome.

All'inizio, l'ente in posizione dominante era la Regione. Basti consi-

razione può leggersi in H. KUCERA, G. FAUSTINI (a cura di), *Ein Weg für das Miteinander. 20 Jahre Autonomie in Südtirol*, Bozen, 1992, 101 ss.

²³ M. HALLER, *Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus Völker – und Verfassungsrechtlicher Sicht*, cit., 172 s. A sostegno della vincolatività internazionale delle misure pattuite nel pacchetto, si invoca talora il principio dell'*estoppel* (così: W. OBWEXER, *Die Schutzfunktion Österreichs im Zusammenwirken von Völker, Europa- und Verfassungsrecht*, in A. GAMPER, C. PAN (a cura di), *Völkgruppen und regionale Selbstverwaltung in Europa*, Wien-Baden Baden, 2008, 166). Sulla questione, v. anche A. PIZZORUSSO, *Aspetti dell'efficacia giuridica dell'accordo De Gasperi-Gruber*, in AA.VV., *5 settembre 1946. L'accordo di Parigi. A 30 anni dalla firma dell'accordo De Gasperi-Gruber*, Trento, 1976, 139 ss., spec. 142.; H. TICHY, *Die völkerrechtliche Verankerung der Südtirol-Autonomie im EU-Kontext aus Sicht der Schutzmacht Österreich*, in E. HAPFACHER, W. OBWEXER (a cura di), *40 Jahre zweites Autonomiestatut. Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration*, Wien, 2013, 44 ss.

²⁴ L'osservazione è espressa, con grande onestà intellettuale, da Roland Riz, che la formula, pur mantenendo consistenti riserve su tale acquiescenza (R. RIZ, *Die Entstehung der Autonomie der Region Trentino-Südtirol von 1945 bis zur Streitbeilegung*, cit., 316 s.).

derare: da un lato, che i Consigli provinciali erano sottoinsiemi del Consiglio regionale (componendosi di membri eletti in questo, nel territorio delle rispettive Province)²⁵; dall'altro, che solo la Regione era legittimata ad impugnare avanti alla Corte costituzionale le leggi statali invasive delle competenze statutarie²⁶ (le Province potevano, infatti, sottoporre alla Corte soltanto leggi regionali e provinciali²⁷); inoltre, che le competenze legislative e amministrative della Regione erano più ampie di quelle riconosciute alle Province autonome e che corrispondente era la ripartizione delle risorse finanziarie tra la prima e le seconde.

Com'è noto, sotto il vigore di questa disciplina si aprì una drammatica stagione di tensioni con la componente germanofona, la quale trovò la sua sintesi politica nello slogan "Los von Trient", coniato da Silvio Magnago, a Castel Firmiano, il 17 novembre 1957²⁸. In esso trovava espressione l'exasperazione per il mancato riscontro alle ripetute denunce, sudtirolesi e austriache, di asserite violazioni dell'accordo di Parigi, oltre che per le difficoltà – solo nel 1963 avviate al superamento²⁹ – che incontrava la pretesa della Repubblica austriaca di venire riconosciuta come soggetto legittimato ad occuparsi dell'esecuzione in Italia del patto sottoscritto da entrambi gli Stati³⁰.

Da questa situazione si uscì con la riforma statutaria del 1972, che

²⁵ Art. 42 Statuto del 1948.

²⁶ Art. 83 Statuto del 1948.

²⁷ Art. 82, terzo co., Statuto del 1948.

²⁸ Sull'inasprimento del conflitto tra il 1956 ed il 1957, v. i dati riportati da V. STADLMAYER, *Die Südtirolpolitik Österreichs seit Abschluß des Pariser Abkommens*, cit., 397, nt. 77.

²⁹ Il processo fu graduale. Ad ogni modo, il punto di svolta fu rappresentato dal primo Governo di centro-sinistra, guidato da Aldo Moro, nel quale Ministro degli esteri era Giuseppe Saragat (V. STADLMAYER, *Die Südtirolpolitik Österreichs seit Abschluß des Pariser Abkommens*, cit., 533 ss.).

³⁰ Con riferimento a questa lunghissima fase, cui non rimasero estranei – da un certo momento in poi – l'uso della violenza e le durissime repressioni che ad esso fecero seguito, molto istruttiva è la lettura di V. STADLMAYER, *Die Südtirolpolitik Österreichs seit Abschluß des Pariser Abkommens*, cit., 474 ss. (in cui l'autrice, tra l'altro, offre anche una testimonianza diretta della detenzione da essa patita, sulla base di prove dimostratesi infondate: *op. cit.*, 519 s., nt. 157). V. anche i contributi di K.H. RITSCHEL, *Diplomatie um Südtirol. Politische Hintergründe eines europäischen Versagens*, Stuttgart, 1966, 255 ss., e di P. PASTORELLI, *Die italienisch-österreichischen Beziehungen von Gruber-De Gasperi Abkommen bis zum den Übereinkommen von 1969*, in A. WANDRUSKA, L. JEDLIČKA

portò ad un radicale mutamento degli equilibri all'interno del tritico. Per suo effetto, infatti, sono cresciute le competenze delle Province a discapito di quelle della Regione³¹; si è corrispondentemente modificata la ripartizione delle risorse³²; si è finalmente riconosciuto alle Province il potere di rivolgersi alla Corte costituzionale per denunciare le lesioni, ad opera di atti statali, delle competenze loro garantite dallo statuto³³.

Tale evoluzione ha trovato il proprio sviluppo nel 2001, in virtù della riforma del Titolo quinto della Costituzione e della legge costituzionale numero 2 dello stesso anno. La prima ha ancorato nel testo costituzionale le due Province autonome³⁴, che precedentemente trovavano menzione solo nello statuto speciale, il quale, pur rivestendo i panni di una legge costituzionale, è cosa ben diversa dalla Costituzione vera e propria. La seconda, dal proprio canto, ha rovesciato i termini del rapporto tra i Consigli provinciali e il Consiglio regionale. Quest'ultimo, infatti, componendosi di membri dei primi³⁵, si atteggia ora come sommatoria, o come mera derivazione di questi, per riecheggiare la sentenza numero 232 del 2006 della Corte costituzionale.

Va infine ricordato che, per effetto della legge costituzionale che nel 2020 ha ridotto il numero dei parlamentari, nella ripartizione dei seggi del Senato sono attualmente prese in considerazione le due Province autonome e non, come avveniva in precedenza, la Regione³⁶.

Giunti a questo punto, può dirsi che le Province siano ormai *più Re-*

(a cura di), *Innsbruck-Venedig. Österreichisch-Italienische Historikertreffen 1971 und 1972*, cit., 555 ss.

³¹ Si confrontino gli artt. 4, 5, 11 e 12 dello Statuto del 1948 con gli artt. 4, 5, 8 e 9 dello Statuto del 1972.

³² R. RIZ, *Die Region Trentino-Südtirol*, in R. RIZ, E. HAPFACHER, *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung des verfassungsgerechlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*, cit., 372,

³³ Art. 98 Statuto 1972.

³⁴ Art. 116, primo co., Cost. nell'attuale versione, cui *adde* l'art. 10 l. cost. 3/2001.

³⁵ L'art. 25, co. 1, del nuovo Statuto dispone, infatti: "Il Consiglio regionale è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e Bolzano".

³⁶ All'art. 3, co. 1, della l. cost. n. 1/2020 si deve, infatti, l'inserimento dell'espressa menzione delle Province autonome nell'art. 57, co. 3, Cost., ai fini della attribuzione della rappresentanza senatoriale minima ("Nessuna Regione o Provincia autonoma [sic] può avere un numero di senatori inferiore a tre").

gioni della Regione che le comprende, costituendo oggi il centro di gravità del sistema autonomistico del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

4. I problemi peculiari posti dal trittico, con riferimento all'estensione, alle autonomie speciali, delle maggiori competenze attribuite alle Regioni ordinarie: a) il d.P.R. 616/1977

Come ho avuto modo di ricordare in altra occasione³⁷, da un punto di vista giuridico-costituzionale, i maggiori problemi posti da questa architettura tripartita si legano al rapporto tra le autonomie speciali e le autonomie ordinarie. Infatti, le diverse stagioni istituzionali nelle quali queste ultime sono state interessate da incrementi delle loro attribuzioni hanno posto le autonomie speciali nella necessità di “inseguire” tali incrementi, per evitare di finire in posizione deteriore sul terreno del rispettivo patrimonio competenziale.

Il problema si è posto per la prima volta nel 1977, per effetto dell'adozione dell'atto normativo che ha realizzato il “completamento dell'ordinamento regionale”: il decreto legislativo 616 di quell'anno. Infatti, tale atto, che ha prodotto un abnorme allargamento delle competenze regionali³⁸, non si applicava alle Regioni ad autonomia speciale³⁹.

³⁷ Il riferimento è alla mia relazione al Convegno celebrativo del 70° anniversario dell'Accordo di Parigi (*70 Jahre Pariser Vertrag; Autonomie und Föderalismus in Europa*), organizzato, a Bolzano, dalla Provincia autonoma e dall'Università di Innsbruck, il 18 novembre 2016. La versione italiana della relazione è stata pubblicata, con il titolo *L'accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una “speciale” specialità*, in *Giur. cost.*, 5/2016, 1869 ss., mentre la traduzione in tedesco, effettuata da Esther Happacher, è compresa, con il titolo *Der verfassungsrechtliche Minderheitenschutz und die Rolle des Pariser Vertrag*, in W. OBWEXER, E. PFANZELTER (a cura di), *70 Jahre Pariser Vertrag*, Wien, 2017, 155 ss.

³⁸ A. D'ATENA, *Il completamento dell'ordinamento regionale (Profili di costituzionalità del decreto 616 del 1977)*, in *Dir. e soc.*, 1978, nonché in *Scritti in onore di E. Tosato*, Milano, 1982, II, 807 ss., e, da ultimo in A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, 333 ss., spec., 335 ss.

³⁹ Sulla questione, sia permesso il rinvio a A. D'ATENA, *La parabola delle autonomie speciali*, in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate* (Atti del Convegno organizzato a Palermo nei giorni 6-7

Ebbene, proprio in quell'occasione si manifestò appieno il rilievo dell'architettura istituzionale tripartita del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

Nelle altre Regioni ad autonomia speciale, il recupero del terreno perduto rispetto alle Regioni ad autonomia ordinaria poteva risolversi in operazioni fondamentalmente meccaniche, trattandosi di conferire alla Regione speciale le nuove competenze attribuite alle Regioni ordinarie.

In Trentino-Alto Adige, tuttavia, si poneva un problema ulteriore, poiché gli enti potenzialmente destinatari delle funzioni aggiuntive erano costituiti, sia dalla Regione, sia dalle Province autonome. E questo, ovviamente, poneva una difficoltà in più. Si trattava infatti di individuare l'ente cui le nuove competenze dovevano essere, di volta in volta, assegnate⁴⁰.

Prescindendo qui da altre considerazioni, mi limito a ricordare che a questa delimitazione di confini si è pervenuti con grande ritardo, alla distanza di ben un decennio, per effetto del d.P.R. 526/1987⁴¹, che, muovendosi in continuità con la logica della revisione statutaria del 1972, ha realizzato – per dirla con il titolo – *l'estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616*.

5. Segue: b) *la riforma del titolo V Cost.*

Il problema si è posto per la seconda volta nel 2001, a causa della riforma del Titolo quinto della Costituzione. La quale, per un verso, ne ha semplificato i termini, per altro verso, li ha amplificati.

Li ha semplificati, rispetto alla situazione determinata dal decreto 616 del 1977, perché la clausola di equiparazione (o di maggior favore) di cui all'art. 10 l. cost. n. 3/2001⁴² opera automaticamente: non richiede atti at-

maggio 1983 dall'Assemblea Regionale Siciliana), Palermo 1984 (nonché in ID., *Costituzione e Regioni. Studi*, cit., 381 ss.).

⁴⁰ A. D'ATENA, *La parabola delle autonomie speciali*, cit., 394.

⁴¹ ... successivamente modificato con d.lgs. 275/1997.

⁴² Questo, come noto, il suo tenore: "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".

tuativi, che, a quanto abbiamo visto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, possono anche richiedere tempi lunghissimi.

Come si è detto, tuttavia, li ha enormemente amplificati, poiché ha avuto, sulle competenze delle Regioni ordinarie, un impatto non solo quantitativo ma anche – e soprattutto – qualitativo. Per la ragione che il Titolo quinto novellato non si è limitato a dotare le Regioni (ad autonomia ordinaria) di maggiori poteri, ma ha anche rovesciato la logica che informava il riparto originario: oggi, infatti, è lo Stato, non più la Regione, ad essere titolare di competenze enumerate, alle Regioni spettando ormai la competenza legislativa residuale. Non può, poi, dimenticarsi che la riforma ha eliminato il principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative, rinunciando ad allocare direttamente queste ultime. Esso, infatti, ha dato vita ad un assetto mobile, imperniato sul principio di sussidiarietà.

La clausola di maggior favore pone, quindi, le autonomie speciali di fronte a una problematica del tutto nuova.

Gli statuti su cui esse si fondano, infatti, sono informati alla logica che originariamente ispirava la Costituzione (sono – potrebbe dirsi – pezzi di Costituzione del 1948). Si pensi alla enumerazione delle materie regionali, al principio del parallelismo delle funzioni, ai controlli preventivi dello Stato sugli atti delle Regioni (e, ovviamente, delle Province autonome). Usando una metafora naturalistica, potrebbe dirsi che oggi, nel sistema istituzionale italiano, convivano due distinti strati geologici. Il più recente è costituito dal Titolo quinto novellato, i più antichi, invece, dagli statuti regionali speciali.

La sovrapposizione del nuovo strato a quelli più antichi dà vita a problemi affatto peculiari⁴³. Si pensi, ad esempio, alla questione se le nuove materie acquisite dalle autonomie speciali per effetto della clausola di equiparazione soggiacciono al principio statutario del parallelismo delle

⁴³ Per un sintetico quadro delle novità, rispetto all'assetto risultante dagli Statuti regionali speciali: A. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i "loro" enti locali, dopo la riforma del Titolo V* (relazione al Convegno su "Le autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome", Cagliari 20 marzo 2003), in *Le autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome*, n. 20 dei *Quaderni del Formez*, Roma, 2004, nonché in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005, ed in A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005.

funzioni, o trascino con sé la logica dell'art. 118 (competenza generale del Comune e principio di sussidiarietà).

Originariamente, sia la legge La Loggia⁴⁴ sia la Corte costituzionale⁴⁵ inclinavano per la prima, discutibile, impostazione. Va, tuttavia, detto che la Corte, correggendo il proprio precedente indirizzo, ha accolto successivamente la seconda⁴⁶.

In relazione al profilo appena considerato, l'articolazione tripartita del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* non dà vita a problemi particolari, diversi da quelli che pongono tutte le altre autonomie speciali: il principio statutario del parallelismo delle funzioni applicandosi sia alla Regione, sia alle Province autonome.

Analoghe considerazioni possono formularsi per gli effetti della clausola di equiparazione sulla disciplina statutaria dei controlli statali sugli atti regionali e provinciali. È, infatti, fuori discussione che la caducazione di tali controlli nei confronti delle Regioni di diritto comune si estenda, per effetto dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, sia alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, sia alle due Province di Trento e Bolzano (come, del resto, la Corte costituzionale non ha mancato di chiarire⁴⁷).

Completamente diverso, però, è il discorso per quanto riguarda le competenze in senso stretto. Si consideri che, mancando la mediazione delle norme di attuazione, grava sull'interprete la deduzione, dalla disciplina costituzionale, dell'imputazione di ciascuna nuova competenza: la determinazione, cioè, di quali poteri passino alla Regione e quali, invece,

⁴⁴ L'art. 11, secondo co., l. n. 131/2003, recita, infatti: "Le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro [delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome] potestà legislativa ai sensi dell'art. 10 della citata l. cost. n. 3/2001, 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 amministrative*". È evidente che tale previsione muove dal presupposto che, sulle materie acquisite dalle autonomie speciali, a queste ultime, oltre alle funzioni legislative (il che è indiscutibile), spettino anche le funzioni amministrative, da trasferire con le norme di attuazione (il che è contestabilissimo).

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 236/2004, nonché – a quanto sembra – sent. n. 383/2005.

⁴⁶ Spec. Corte cost., sent. n. 252 del 2016. In dottrina: A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2019, 219 s.

⁴⁷ Sentt. nn. 408 e 533/2002.

alle Province autonome. Ed è proprio con riferimento a questo profilo, che riaffiora la rilevanza della “speciale” specialità dello Statuto T.A.A.

A mio avviso, la soluzione più razionale è quella secondo cui il problema deve essere risolto facendo uso di un criterio di connessione. Così procedendo, la titolarità della nuova funzione viene riconosciuta a quello, tra i due enti, che sia titolare di competenze statutarie su materie connesse a quella attratta *ex art.* 10⁴⁸.

Del resto, di questo criterio sembra fare uso la Corte costituzionale. Si pensi, ad esempio, alla sentenza che ha attratto, nella materia provinciale denominata “manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali” – che, nella Provincia di Bolzano, comprende anche i “mezzi radiotelevisivi” (art. 8 n. 4 St.) –, l’ordinamento della comunicazione, rientrando nelle materie di competenza concorrente delle Regioni ordinarie⁴⁹. Si pensi, ancora, alle sentenze che hanno riconosciuto l’estensione alle due Province della competenza concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell’energia⁵⁰.

È, infine, ragionevole ritenere che, se nello statuto non si rinvergono materie connesse, la competenza vada riconosciuta alle Province, che oggi sono – come abbiamo visto – il centro di gravità del sistema autonomistico del T.A.A.⁵¹.

6. Problemi attuali

Considerando i problemi di maggior rilievo posti oggi dall’applicazione della clausola di equiparazione, non può trascurarsi un tema, il quale – pur non riguardando direttamente l’articolazione tripartita del Trentino-Alto Adige – riveste un’indubbia centralità nel quadro dei rapporti tra le autonomie speciali e lo Stato.

⁴⁸ Così spec.: O. PETERLINI, *Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens. Vom Zentralstaat zu föderalen Ansätzen: die Auswirkungen und ungeschriebenen Änderungen im Südtiroler Autonomiestatut*, Wien, 2012, 246 ss., E. HAPFACHER, *Südtirols Autonomie in Europa. Institutionelle Aspekte der Europäischen Integration*, Wien, 2012, 100 ss.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 312/ 2003.

⁵⁰ Corte cost., sentt. nn. 383/ 2005 e 64/ 2014.

⁵¹ Così A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 275, nt. 52.

Si tratta dell'incidenza, sulle attribuzioni loro spettanti, delle competenze finalistiche dello Stato: di quelle competenze, cioè, definite non per l'oggetto (in relazione, quindi, al "che cosa" di cui la Regione può occuparsi), ma per il fine (per lo scopo che sono chiamate a perseguire)⁵². Com'è noto, infatti, nell'esercizio di tali competenze, il legislatore centrale può intervenire su ambiti di pertinenza delle Regioni, variamente condizionandone la competenza (onde, tra l'altro, la loro diffusa qualificazione come competenze trasversali). Si consideri, ad esempio, che le leggi statali che perseguono la tutela della concorrenza possono incidere su materie come l'industria o il commercio, rientranti nella competenza residuale delle Regioni.

È appena il caso di dire che queste incidenze sono pienamente giustificate quando hanno ad oggetto materie acquisite dalle Regioni ad autonomia differenziata e dalle Province autonome in virtù della clausola di equiparazione. La quale, avendo lo scopo di evitare che le autonomie speciali siano meno ampie dell'autonomia ordinaria, le deve porre sullo stesso piano. E, quindi, non può avere l'effetto di attribuire alle Regioni speciali più di quanto spetta alle Regioni di diritto comune. È questa la ragione per la quale le nuove materie acquisite dalle Regioni speciali attraggono l'intero regime che ad esse si applica nei confronti di Regioni ordinarie. In altri termini, l'art. 10 opera come un magnete, che importa nelle Regioni ad autonomia differenziata pezzi di nuovo Titolo quinto. Con la conseguenza che le nuove materie acquisite da queste ultime restano sottoposte alle competenze finalistiche dello Stato (oltre che ai poteri sostitutivi, oggi contemplati dalla Costituzione, ma ignorati dagli statuti speciali).

Le cose, tuttavia, stanno molto diversamente per quanto riguarda le materie statutarie. Esse, infatti, restano soggette alla disciplina dettata dallo Statuto speciale. Altrimenti, vi sarebbe una vistosa eterogenesi dei fini, poiché la clausola d'equiparazione, rivolta – come si è appena detto – ad accrescere le competenze delle Regioni speciali e delle due Province autonome, verrebbe a privarle di situazioni di vantaggio loro accordate dai rispettivi statuti regionali⁵³.

⁵² *Amplius*: A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 164 ss.

⁵³ Per l'affermazione che la riforma del titolo V, "in forza del principio ricavabile dall'art. 10, l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettan-

Tali osservazioni tuttavia vanno corrette per un aspetto essenziale.

Talora, infatti, la Corte ritiene che norme statali sulla concorrenza o la tutela dell'ambiente si impongano alle Regioni, non perché il titolo V novellato riconosce la relativa competenza allo Stato, ma perché esse, atteggiandosi come norme fondamentali di una riforma economica e sociale, si impongono all'autonomia speciale per effetto dello statuto⁵⁴. Conclusione, questa, favorita da quella giurisprudenza costituzionale in forza della quale, nell'esercizio delle competenze finalistiche, il legislatore statale sarebbe chiamato a porre *standard* minimi, derogabili *in melius* dai legislatori regionali⁵⁵. È, infatti, ragionevole riconoscere che tali *standard* possano presentare il carattere di norme fondamentali di una

te” all’ente ad autonomia speciale (nella specie, si trattava della Provincia autonoma di Trento): Corte cost., sent. n. 357/2010.

⁵⁴ Si pensi – ad es. – agli *standard* minimi uniformi previsti dalla normativa statale in materia di tutela della fauna, che la Corte considera norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tali, vincolanti la legislazione primaria della Regione Friuli-Venezia Giulia (Corte cost., sent. n. 233/2010). Analoga, per la Corte, è la qualificazione della disciplina legislativa statale in materia di vincoli paesaggistici, la quale s’impone al rispetto della Regione Valle d’Aosta (Corte cost., sent. n. 164/2009), nonché quella contenuta nel *Codice degli appalti* (d.lgs. n. 163/2006), sulla quale, da ultimo: Corte cost., sent. n. 263/2016, nonché già: Corte cost., sent. n. 114/2011: “È significativo, a questo riguardo, che con orientamento consolidato questa Corte ha affermato che ‘deve essere riconosciuto ai principi desumibili dalle disposizioni del Codice degli appalti la natura di norme fondamentali di riforme economico-sociali della Repubblica, come tali costituenti legittimamente limite alla potestà legislativa primaria’ delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. E ciò ‘segnatamente per quelle norme del predetto Codice che attengono, da un lato, alla scelta del contraente (alle procedure di affidamento) e, dall’altro, al perfezionamento del vincolo negoziale e alla correlata sua esecuzione’ (*ex multis*, sent. n. 45/2010)”. In argomento, cfr. anche, con riferimento al *Codice del paesaggio e dei beni culturali*: Corte cost., sent. nn. 238/2013 (con ampio richiamo di precedenti), 172/2018, 130/2020; con riguardo al *t.u. pubblico impiego*, Corte cost., sent. nn. 172/2018, 16, 25, 43/2020; con riferimento al *Codice dei contratti pubblici*, Corte cost., sent. n. 103/2020; relativamente alle disposizioni in tema di abitazione contenute nel *t.u. sull’immigrazione*, Corte cost., sent. n. 281/2020. Per la riconduzione al limite delle grandi riforme del principio della *programmazione condivisa*, in presenza di competenze statali e regionali “intrecciate ed interdipendenti”, quali quelle in materia ambientale e in materia di edilizia e urbanistica: Corte cost., sent. n. 178/2018.

⁵⁵ Sul punto, e con indicazioni giurisprudenziali: A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 166 ss.

grande riforma (ovvero, come talora accade, quella di principi fondamentali che si impongono al rispetto della legislazione concorrente⁵⁶).

7. Prospettive

Passando, brevemente, alle prospettive, è il caso di ricordare il d.d.l. cost. n. 43/2018⁵⁷, del quale ho avuto modo di occuparmi in occasione di un bel *workshop* organizzato a Trento, il 1° marzo 2019, dal professor Roberto Toniatti. Allora ebbi l'impressione che il prodotto non fosse sufficientemente maturo, sia dal punto di vista tecnico, sia per alcuni aspetti di merito. Ad esempio, suscitava in me enorme perplessità l'ipotesi di trasferire alle norme di attuazione statutaria competenze oggi spettanti al legislatore statale.

In questa fase così complessa per la vita del nostro Paese, è difficile immaginare che processi di revisione statutaria possano avere luogo.

Ritengo, tuttavia, opportuno ricordare che l'entrata in vigore del nuovo statuto comporterebbe l'archiviazione della situazione attuale e, soprattutto, la cessazione dell'efficacia, per la Regione Trentino-Alto Adige, della clausola di equiparazione di cui all'art. 10.

È fuori discussione che l'applicazione di tale clausola dà luogo – e lo abbiamo visto – a non pochi problemi. A me sembra, tuttavia, altrettanto indiscutibile che essa, tutto sommato, abbia realizzato una situazione soddisfacente per le autonomie speciali (e, quindi, anche per quelle regolate dallo statuto T.A.A.).

Non deve, inoltre, dimenticarsi che il percorso della revisione costituzionale è esposto – soprattutto in un periodo di diffusa diffidenza per le autonomie e per le forme di asimmetria – a incognite che non sarebbe igienico sottovalutare. C'è, allora, da chiedersi se non sia il caso di tener conto del noto proverbio italiano secondo cui “Chi lascia la via vecchia per la nuova, sa quel che lascia, ma non sa quel che trova”.

⁵⁶ Ancora A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 282.

⁵⁷ D.d.l. cost. n. 43, d'iniziativa dei Senatori Steger, Unterberger e Durnwalder, recante “Modifiche al testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* per l'attribuzione dell'autonomia integrale alle province autonome di Trento e Bolzano”, comunicato alla Presidenza del Senato il 25 marzo 2018.

LA SPECIALITÀ COMPARATA: TRENTINO E ALTO ADIGE/SÜDTIROL E LE ALTRE AUTONOMIE SPECIALI

Gianmario Demuro

SOMMARIO: 1. *Introduzione*. 2. *La revisione dello Statuto speciale*. 3. *Legge statutaria e forma di governo*. 4. *Commissione paritetica e norme di attuazione dello Statuto speciale*. 5. *Autonomia finanziaria e relazioni economiche con lo Stato*. 6. *Rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale/provinciale*. 7. *Potestà legislativa*. 8. *Un esempio di sussidiarietà verticale in Trentino: il servizio idrico di Trento*. 9. *Osservazioni conclusive*.

1. Introduzione

La nozione di specialità comparata è nota in letteratura ed è sufficiente riferirsi a quanto scritto da Francesco Palermo e da Giancarlo Rolla in materia. Il primo autore la fa rientrare nel più ampio concetto di *Comparative Federalism* nel quale convergono anche le diverse accezioni del regionalismo in Italia e, seguendo questa prospettiva, possiamo diversificare le regioni ordinarie dalle regioni speciali ma anche queste ultime possono essere comparate tra loro per rilevare le differenze che si manifestano con riferimento ai poteri e alle competenze loro assegnate dai rispettivi statuti speciali, comparando la specialità in astratto con la specialità in concreto¹. Il secondo autore utilizza il criterio della elencazione degli elementi sintomatici del federalismo e del regionalismo per evidenziare come i modelli siano comparabili per «soddisfare una comune esigenza: cioè la necessità di articolare il processo di decisione in una pluralità di livelli istituzionali»². Da questi

¹ F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, 2017; F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli, 2018.

² G. ROLLA, *Elementi di Diritto costituzionale comparato*, vol. IV, Milano, 2010, 94 e 95.

brevi cenni appare chiaro che le differenze tra le regioni speciali e le provincie autonome vi sono e possono essere comparate per evidenziare come eguaglianza e diversità si siano affermate sin dalla preparazione del loro ingresso nell'ambito della dimensione costituzionale. Per comparare le differenze possiamo partire proprio dalla consapevolezza che la *specialità* delle regioni e delle provincie autonome di cui oggi ci occupiamo si afferma già nella fase di transizione costituzionale verso la nascita della Repubblica; scrive Paladin nel profilo storico del suo storico manuale «nel graduale processo per cui la Sicilia, la Sardegna, la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige stanno cessando di formare *altrettanti corpi estranei*, introdotti quasi a forza nell'ordinamento generale dello Stato, si inserisce ... la creazione del Friuli Venezia-Giulia, ultimo tra gli enti differenziati previsti dall'art. 116 Cost.»³. Le specialità preesistono come realtà storiche a sé stanti, e vengono innestate nel corpo dello Stato che, è vero, preesiste ma deve porsi nella condizione di accettare questi nuovi *enti differenziati*. Sono tutti diversi dunque e, perciò, comparabili.

Possiamo certamente distinguere tra le regioni e le provincie autonome alpine e le specialità insulari secondo una linea di confine che, non necessariamente, ricalca la frattura storica tra Nord e Sud ma dobbiamo evidenziare parametri diversi per procedere alla comparazione.

I dati che utilizzeremo nel presente scritto riguardano i profili ordinamentali per poter enucleare delle differenze sul piano del *progetto* normativo di ciascuna specialità; tuttavia, una classificazione futura potrebbe anche aggiungere due dati che appaiono significativi: la presenza costante di partiti regionali⁴ e la capacità fiscale per abitante⁵.

Basti solo fare l'esempio della Margherita Trentina, dello Svp e della *Union Valdotaïne* in Valle d'Aosta; partiti questi che, pur non arrivando alla proposta di secessione come nel caso catalano, corso e scozzese, si fanno carico di rappresentare la frattura tra centro e periferia.

Così come la capacità fiscale per abitante potrà essere tenuta nel do-

³ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1992, 20.

⁴ Sul punto si v. S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017.

⁵ Si v. G. RIVOCSECCI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, 1 ss.

vuto conto nel procedimento di revisione contrattato tra la singola specialità del Nord e lo Stato per la finanza regionale⁶.

Appare del tutto scontato ricordare che tra le differenze nella specialità vi è il riconoscimento costituzionale delle minoranze linguistiche e le Province di Trento e Bolzano sono interamente legate alla caratterizzazione della dimensione linguistica, «una regione di frontiera con due lingue» la definisce Sebastiano Vassalli, tanto da poterle considerare un *unicum* nel panorama delle speciali insieme alla *Vallée*⁷.

Ancora le specialità del Nord potrebbero essere differenziate anche facendo riferimento a quanto scritto da Marco Cammelli per il Convegno del 1988 di celebrazione dei 40 anni della autonomia trentina in cui le regioni venivano classificate in ragione della loro capacità di essere istituzioni dello sviluppo economico sociale⁸.

Le regioni sono certamente *istituzioni dello sviluppo economico-sociale*, hanno una dimensione economica anche europea⁹ ed infatti, secondo una recente classificazione del Parlamento europeo (Risoluzione del 20 maggio 2021 finalizzata ad *Invertire l'evoluzione demografica nelle regioni dell'UE utilizzando gli strumenti della politica di coesione*) possono essere distinte tra regioni di partenza e regioni di destinazione.

Le prime sono le “zone e le città rurali e post industriali, sottosviluppate rispetto alle grandi aree metropolitane, nonché i territori remoti, tra cui le isole nella maggior parte delle regioni ultra periferiche”; le seconde sono “le aree metropolitane intorno alle grandi città... con caratteristici spostamenti demografici dalle campagne verso le città”¹⁰.

Tutte queste possibili comparazioni esulano dal nostro compito di comparazione odierna, ma se ne terrà conto per spiegare le differenze tra una specialità alpina, come regione di destinazione, e una specialità insulare, come regione di partenza.

⁶ Il caso del Trentino è paradigmatico per questa modalità di attuazione. Sul punto si v. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Trento, 2017, 25.

⁷ S. VASSALLI, *Il confine. I cento anni del Sudtirolo in Italia*, Milano, 2015, 144.

⁸ M. CAMMELLI, in AA.VV., *1948-1988. L'autonomia trentina: origini ed evoluzione fra storia e diritto*, vol. 2, Trento, 1988.

⁹ R. TONIATTI, *Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale*, in *Regioni*, v. 19, (2001), 917-942.

¹⁰ Parlamento Europeo, P9_TA (2021)0248.

2. La revisione dello Statuto speciale

Per quanto riguarda il procedimento di revisione dello Statuto, diversamente dalle altre specialità, nello Statuto della Regione Sardegna si prevede, laddove il parere del Consiglio regionale sia contrario, la possibilità di indire un referendum consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione.

La differenza del procedimento tra Trentino e Sardegna appare dalla lettura del testo statutario. Nell'art. 103 della specialità alpina, infatti, si prevede che “per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa per le modificazioni del presente Statuto appartiene anche al Consiglio regionale su proposta dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale. I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali, che esprimono il loro parere entro due mesi. Le modifiche allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a *referendum* nazionale”. Diversamente, nell'art. 54 dello Statuto della Regione Sardegna si stabilisce che “per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa di modificazione può essere esercitata anche dal Consiglio regionale o da almeno ventimila elettori. I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi. qualora un progetto di modifica sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario, il Presidente della Regione può indire un referendum consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione. Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale. Le disposizioni del Titolo III del presente Statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione”.

Appare evidente che la differenza tra i due statuti sia ingenerata dalle differenze che attengono alla composizione della comunità regionale.

Nel caso del Trentino occorre mantenere fiducia nella specialità e non si potrebbe tenere un referendum tra tre diverse comunità linguistiche. Nel caso della Sardegna non vi è questo ostacolo e il referendum facoltativo è pertanto ammesso. In questo caso è attivabile una possibile opposizione regionale ad una scelta che potrebbe essere *imposta* dal livello statale e pertanto i procedimenti sono omogenei ma con questa importante differenza.

3. Legge statutaria e forma di governo

In questo campo ci muoviamo in una sostanziale continuità e omogeneità tra le regioni e, come scritto in premessa, la differenza è stata fatta dalla comunità politica e dalla presenza di partiti regionali forti¹¹.

Occorre ricordare che, con la l. cost. n. 2 del 2001, si è proceduto alla de-costituzionalizzazione delle disposizioni relative alla forma di governo negli Statuti speciali. Tuttavia, tale previsione era già conosciuta allo Statuto della Regione Sardegna e della Valle d'Aosta. Infatti, nell'originario art. 54, ultimo co., dello Statuto sardo si prevedeva che “le disposizioni concernenti le materie indicate nell'art. 123 della Costituzione della Repubblica possono essere modificate con le forme previste nello stesso articolo”. Tuttavia, è noto il fatto che il legislatore Sardo non abbia mai sfruttato tale possibilità¹².

Occorre evidenziare, inoltre, che la possibilità di modificare la forma di governo con legge statutaria è riconosciuta alle Province autonome di Trento e Bolzano ma non alla Regione Trentino-Alto Adige. Il Presidente della Regione, come è noto, è eletto dal Consiglio regionale al suo interno. Per un accordo politico, poi, sono i due Presidenti delle Province autonome ad alternarsi alla Presidenza della Regione. Vale ricordare, infine, che il Consiglio regionale è composto dalla sommatoria dei due Consigli provinciali.

Di un certo interesse, sul punto, è il fatto che, per quanto riguarda

¹¹ G. DEMURO, *La forma di governo e il sistema politico-istituzionale nelle Regioni speciali: una speciale conformità*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *op. cit.*, 13 e ss.

¹² Segnala questo aspetto anche M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018, 170.

la legge statutaria della Provincia autonoma di Bolzano, si prevede, a differenza delle altre autonomie, che essa debba essere approvata con la maggioranza dei 2/3 dei membri del Consiglio provinciale (a salvaguardia dei rapporti tra i diversi gruppi linguistici), laddove la Provincia si orienti a favore dell'elezione diretta del Presidente. Ad oggi, però, la Provincia autonoma di Bolzano non ha esercitato tale opzione, mantenendosi l'unica realtà, insieme alla Regione Valle d'Aosta, ad adottare ancora il sistema di elezione assembleare del Presidente. Infatti, nell'art. 66 della l. della Provincia di Bolzano n. 14 del 2017 si prevede che «Il presidente della Provincia è eletto dal Consiglio provinciale nel suo seno con votazione per appello nominale e a maggioranza assoluta dei suoi componenti nonché sulla base di una dichiarazione di governo, comprendente anche il numero dei componenti della Giunta provinciale».

Sul piano procedurale si evidenziano ulteriori differenze. Ad esempio, per quanto riguarda il caso in cui la legge statutaria venga approvata dai due terzi dei componenti del Consiglio, mentre in Sardegna e nelle altre autonomie è sufficiente che la richiesta referendaria venga sottoscritta da un trentesimo degli aventi diritto, nella Provincia autonoma di Bolzano è richiesta la sottoscrizione da parte di un quindicesimo degli aventi diritto. Difatti, nell'art. 15 dello Statuto sardo si prevede che, se la legge è stata approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio regionale, si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un trentesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio regionale. Diversamente, nell'art. 47 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, con riferimento alla Provincia di Bolzano, si stabilisce che, se le leggi sono state approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale, si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un quindicesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio provinciale.

Per quanto riguarda, poi, i contenuti disciplinabili con la legge statutaria, si segnala una più ristretta competenza, a differenza delle altre autonomie speciali, riconosciuta alla Regione Sicilia. Infatti, ai sensi dell'art. 9, co. 3, dello Statuto, l'Assemblea regionale «con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, stabilisce le modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e di revoca degli As-

essori, le eventuali incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici, nonché i rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione».

Quanto, ancora, agli strumenti particolari che incidono sul concreto funzionamento della forma di governo, di sicuro interesse è la “questione di governo” prevista nella legge statutaria del Friuli Venezia Giulia. Si tratta della questione che il Presidente della Regione può proporre, a norma dell'art. 145-*bis* del Regolamento interno del Consiglio, su qualunque oggetto in discussione all'Assemblea sul quale si debba svolgere una votazione ritenuta decisiva ai fini dell'attuazione del programma di governo. La “questione di governo” viene posta in votazione palese e per appello nominale non prima di tre e non oltre venti giorni dalla sua presentazione: le dimissioni del Presidente della Regione conseguono al voto contrario, espresso dalla maggioranza dei componenti del Consiglio, rispetto all'indicazione di voto del Presidente stesso.

Di grande interesse, infine, lo strumento della mozione di sfiducia costruttiva previsto nella Regione Valle d'Aosta. In tale Regione, infatti, il Consiglio regionale può, a maggioranza assoluta, esprimere la sfiducia al Presidente attraverso una mozione motivata che deve contenere l'indicazione del nuovo Presidente della Regione, del programma di governo e dei nuovi assessori. Si segnala, inoltre, che tale meccanismo è previsto anche nella legge statutaria della provincia di Bolzano, nel cui art. 73 si stabilisce che «Il Consiglio provinciale può esprimere la sfiducia nei confronti del presidente della Provincia unicamente eleggendo a maggioranza dei suoi componenti un successore. La mozione motivata deve essere sottoscritta da almeno nove consiglieri e sottoposta a votazione per appello nominale. La mozione di sfiducia non è posta in votazione se non reca la proposta di una diversa candidatura alla presidenza della Provincia e un nuovo programma di governo, comprendente anche il numero dei componenti della Giunta provinciale [...]».

4. Commissione paritetica e norme di attuazione dello Statuto speciale

In questo campo emergono alcune differenze di composizione tra le diverse Commissioni. I componenti, infatti, sono quattro in Sicilia e Sardegna e sei in Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta. In Trentino-Alto

Adige/*Südtirol* sono dodici, di cui sei in rappresentanza dello Stato, due in rappresentanza del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino. In seno alla Commissione è istituita, poi, una speciale Commissione per le norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia di Bolzano, composta di sei membri, di cui tre in rappresentanza dello Stato e tre della Provincia. Uno dei membri in rappresentanza dello Stato deve appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino; uno di quelli in rappresentanza della provincia deve appartenere al gruppo linguistico italiano [...] (art. 107 dello Statuto).

Per quanto riguarda le norme di attuazione degli Statuti, si deve evidenziare che tale strumento è comune a tutte le autonomie speciali, anche se nella Regione Valle d'Aosta sono state introdotte solo a partire dal 1993. Occorre, infine, segnalare che, pur con formulazioni differenti, tutti gli Statuti richiedono che per la loro approvazione si debba raggiungere l'accordo con il Governo.

Come appare evidente la comparazione delle differenze istituzionali non porta a dati molto diversi tra le commissioni paritetiche e l'unica differenza è data dalla capacità delle stesse di approvare norme di attuazione capaci di fare la differenza nelle singole comunità regionali¹³.

5. *Autonomia finanziaria e relazioni economiche con lo Stato*

Come è noto l'autonomia finanziaria delle Regioni è realizzata, anche per le Regioni speciali, "alla compartecipazione per quota variabile"¹⁴.

Con riferimento a questo ambito, occorre segnalare che in tutti gli Statuti speciali, eccezion fatta per la Sicilia, si prevede che la parte dello Statuto riferita alla finanza regionale e alle relazioni finanziarie con lo Stato possa essere modificata tramite legge ordinaria della Repubblica:

¹³ G. DEMURO, I. RUGGIU, *Le Regioni speciali: una comparazione*, in *Astrid rassegna*, 2012.

¹⁴ Per tutti cfr. G. GARGANO, *Il regionalismo differenziato e l'autonomia finanziaria e tributaria. Un binomio inscindibile per un percorso riformatore unitario*, in M. IMMORDINO, M. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, 2021, 79.

sentite le Regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia; *in accordo* con la giunta regionale della Valle d'Aosta; su *concorde richiesta* del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province.

6. Rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale/provinciale

Sul punto è di grande interesse il rapporto che intercorre tra gli atti legislativi statali e le leggi regionali e provinciali del Trentino-Alto Adige e delle due Province autonome. Da un lato, ai sensi dell'art. 105 dello Statuto, si prevede che «nelle materie attribuite alla competenza della Regione o della Provincia, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali o provinciali, si applicano le leggi dello Stato». Dall'altro, ai sensi del d.lgs. n. 266 del 1992, in caso di adozione da parte dello Stato di principi e norme costituenti limiti, ai sensi degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale, alla potestà legislativa regionale e provinciale, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome hanno sei mesi di tempo (o il più ampio termine espressamente stabilito) per adeguarsi. Pendente tale termine semestrale, restano applicabili le disposizioni regionali o provinciali preesistenti. Le disposizioni regionali o provinciali non adeguate possono essere impugnate dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale, nei novanta giorni successivi alla decorrenza del termine. La loro mancata impugnazione, peraltro, non impedisce la proponibilità di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché, per quanto la norma di attuazione statutaria intenda ulteriormente valorizzare l'autonomia speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome, essa non attribuisce alcuna forza peculiare alla legge regionale o provinciale non impugnata in via principale.

7. Potestà legislativa

Quanto alla potestà legislativa, occorre evidenziare che gli Statuti della Sardegna, del Trentino-Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia prevedono tre elenchi di materie: competenza primaria, competenza con-

corrente e competenza di attuazione-integrazione. Gli Statuti di Sicilia e Valle d'Aosta, viceversa, prevedono solo due elenchi. In particolare, lo Statuto della Sicilia non prevede la potestà di attuazione-integrazione, mentre quello della Valle d'Aosta non prevede la potestà concorrente. Sembrerebbe, dunque, che la Regione Valle d'Aosta si discosti in parte rispetto allo schema di fondo previsto per le altre autonomie speciali. In verità, l'esame della legislazione di tale Regione e dei rilievi governativi nei rinvii e nei ricorsi alla Corte costituzionale smentiscono questa interpretazione, conformemente alla tendenza del Giudice delle leggi a omologare la disciplina delle Regioni speciali, nonostante la diversità delle disposizioni dei vari Statuti.

8. Un esempio di sussidiarietà verticale in Trentino: il servizio idrico di Trento

Di estremo interesse, infine, le differenze intercorrenti, ad esempio, nella gestione del servizio idrico sul territorio. Va anzitutto segnalato che tra le autonomie speciali, solo alla Regione Valle d'Aosta e alla Provincia autonoma di Trento è da riconoscersi una competenza primaria in materia, «comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, come anche dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe», pur nel rispetto delle «direttrici della metodologia tariffaria statale». Ed è proprio grazie a tale competenza che la Provincia autonoma di Trento ha organizzato la gestione del servizio idrico sul proprio territorio in modo sostanzialmente opposto rispetto a quanto previsto dalla disciplina statale, la quale propende per una centralizzazione del servizio, con un unico ambito territoriale ottimale, un unico Ente di governo e un unico gestore a livello regionale.

Al contrario, il modello organizzativo adottato dalla Provincia autonoma di Trento si fonda su un'applicazione rigorosa del principio di sussidiarietà. Più in particolare, il territorio della Provincia è suddiviso, ai sensi della l.p. n. 3 del 2006, in molteplici ambiti territoriali ottimali, che rappresentano la dimensione ideale «per l'organizzazione dei servizi pubblici sotto il profilo della qualità, dell'economicità e della continuità delle prestazioni». Questi ultimi coincidono con uno o più "territori", ovvero «la dimensione spaziale di ciascuna comunità, risultante dall'in-

sieme delle circoscrizioni territoriali di competenza di più comuni, individuata sulla base di criteri di continuità territoriale [...], nonché di adeguatezza rispetto all'esercizio delle funzioni». La Comunità, infine, è «l'ente pubblico costituito dai comuni appartenenti al medesimo territorio per l'esercizio di funzioni, compiti, attività e servizi nonché, in forma associata obbligatoria, delle funzioni amministrative trasferite ai comuni». In estrema sintesi, dunque, la Provincia autonoma di Trento organizza il proprio servizio idrico sulla base delle sedici Comunità di valle previste nel suo territorio.

Quanto, invece, al governo della risorsa idrica, occorre evidenziare che alcune competenze sono attribuite alla Provincia, mentre altre sono conferite direttamente agli enti locali o, in alternativa, alle Comunità di valle. Difatti, mentre il servizio di depurazione è in capo alla Provincia, quello di acquedotto e fognatura può essere svolto sia dalle Comunità che dagli enti locali. Rispetto alle ultime due fasi, infatti, la legge provinciale prevede che possano essere gestite direttamente dai singoli comuni in economia, a condizione che il piano industriale dimostri «la possibilità di assicurare la qualità del servizio reso e l'equilibrio economico della gestione». Diversamente, le richiamate fasi sono da intendersi attribuite alla Comunità di riferimento o a un Consorzio tra enti.

È possibile, dunque, parlare di una governance multilivello ispirata al principio di sussidiarietà. A parte il servizio di depurazione, infatti, la cui collocazione sul piano provinciale ben si confà rispetto alla tipologia stessa del servizio, le restanti fasi del ciclo idrico, ovvero la fase di acquedotto e di fognatura, sono attribuite in linea generale agli enti locali, con la possibilità, tuttavia, laddove questi non risultino virtuosi, che siffatte competenze vengano conferite all'ente territoriale superiore. Contrariamente, quindi, all'indirizzo intrapreso dal legislatore statale, secondo cui l'unica via per una gestione davvero efficace del servizio idrico sarebbe la centralizzazione, la Provincia autonoma di Trento ha adottato un modello opposto, ma non per questo meno efficiente, che si fonda su un ruolo decisivo in capo agli enti locali e sull'applicazione fedele, su scala locale, dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Molto diverso, invece, il modello adottato in Sardegna. Ora, se è vero che alla Regione sarda non è riconosciuta una competenza come quella che può vantare la Provincia autonoma di Trento, è altrettanto vero che il legislatore sardo ha adottato, tra quelli possibili, il modello di gestione

più centralizzato, ritenendo fosse l'unico a poter garantire una gestione virtuosa del servizio. In Sardegna, infatti, il principio di unicità di gestione è portata alle sue estreme conseguenze: oltre a un unico ambito territoriale ottimale su scala regionale, è previsto un unico Ente di governo, un unico gestore regionale e un'unica tariffa.

Si tratta, evidentemente, di un modello opposto rispetto a quello della Provincia di Trento, nel quale un ruolo centrale è assunto invece dalle comunità territoriali.

9. Osservazioni conclusive

A conclusione di queste brevi note può dirsi che l'autonomia speciale delle Province di Trento e Bolzano è l'autonomia di due comunità che hanno avuto la capacità di lavorare come istituzioni dello sviluppo di una delle *regioni di destinazione*, secondo la classificazione europea che abbiamo riportato in premessa di questo lavoro. Una autonomia che viene da una tradizione giuridica che potremmo definire di tipo *federale* perché rispetta la dimensione della Costituzione come unità ma ne assorbe lo spirito riportandolo nelle *costituzioni delle singole comunità speciali* in una maniera non del tutto diversa da come si è realizzata la *devolution* in Gran Bretagna secondo una dimensione che è stata definita, cento anni prima della sua realizzazione, *federal*¹⁵. Detta affermazione si giustifica non tanto per aspetti formali come quello evidenziato della persistente specialità del principio di parallelismo delle funzioni legislative e amministrative, quanto per la capacità di questi ordinamenti di vivere nella concretezza delle norme di attuazione che ne sono la diretta applicazione¹⁶. Si tratta di una autonomia di contenuti nella volontà di autogoverno delle popolazioni trentine e altoatesine per contrastare quello che Marco Olivetti ha definito «il centralismo come la vera Costituzione materiale della Repubblica»¹⁷; ovvero si tratta di una «specialità prevalentemente

¹⁵ J.A. MURRAY MACDONALD, *Federal Devolution Within the United Kingdom*, 4 Const. REV. 67 (1920), 67 ss.

¹⁶ Si v. G. DEMURO, I. RUGGIU, *Le Regioni speciali*, cit. Le norme di attuazione delle Province di Trento e Bolzano sono circa il triplo di quelle delle altre specialità.

¹⁷ M. OLIVETTI, Relazione al Convegno Issrfa-Federalismi 13-14 ottobre 2021, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*.

politica...posta come garanzia identitaria rispetto alle realtà cui è stata attribuita, che ha reso le cinque regioni a statuto speciale una eccezione rispetto alla regola della uniformità»¹⁸. Per le altre regioni speciali la perdurante assenza della riforma degli Statuti speciali, naturalmente previa intesa, per ridefinire la propria differenza può diventare la chiave per le regioni di partenza per ritrovare le antiche ragioni della specialità.

¹⁸ M. GOLA, *Riflessioni in tema di specialità e differenziazione nel sistema regionale italiano*, in M. IMMORDINO, M. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *op. cit.*, 29-30.

IL PROFILO INTERNAZIONALE DELL'AUTONOMIA SPECIALE: LA FUNZIONE DI TUTELA DELLA REPUBBLICA FEDERALE D'AUSTRIA

Matthias Haller

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *L'accordo Degasperi-Gruber: la base della protezione internazionale.* 3. *La prassi successiva: concretizzazione, espansione, consolidamento e dinamizzazione della protezione internazionale.* 3.1. *Il "Pacchetto" del 1969.* 3.2. *Lo scambio di note del 1992.* 3.3. *La prassi successiva al 1992.* 4. *La funzione di tutela dell'Austria: una visione d'insieme.* 5. *Osservazioni conclusive.*

1. Introduzione

L'autonomia del (Trentino-)Alto Adige/*Südtirol* non è protetta solo a livello costituzionale, bensì pure – e ancora prima – da parte del diritto internazionale. L'ancoraggio internazionale trova fondamento primario nell'accordo Degasperi-Gruber, concluso tra l'Italia e l'Austria il 5 settembre 1946 a Parigi¹. Tale accordo è ad origine della tutela internazionale e, allo stesso tempo, la base giuridica per la funzione di tutela che l'Austria esercita a favore delle minoranze di lingua tedesca e ladina in Alto Adige.

L'ancoraggio internazionale è uno dei principali motivi per cui si può parlare di tale autonomia come di una "specialità speciale"². Nel presente capitolo si cercherà, pertanto, di approfondire tale profilo internazionale

¹ Per l'originale inglese e la traduzione italiana si veda PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO (a cura di), *Il nuovo Statuto di Autonomia*, Bolzano, 2009, 10-13.

² Questa felice espressione è stata usata, tra gli altri, da R. TONIATTI, *Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige*, Nota a sentenza n. 356/1998, in *Regioni*, 1999, 291 ("specialità nella specialità"); da A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e*

e la relativa funzione di tutela dell’Austria. L’analisi seguirà la seguente struttura: in primo luogo, l’attenzione si concentrerà naturalmente sull’accordo Degasperi-Gruber, che costituisce la base per gli sviluppi successivi – dalla controversia sorta circa la sua corretta attuazione, instaurata davanti all’ONU nel 1960, al cosiddetto “Pacchetto” del 1969, fino alla risoluzione della vertenza nel 1992. Seguirà, poi, una trattazione degli importanti sviluppi occorsi dopo il 1992, molto meno conosciuti e che includono alcuni scambi di note e lettere tra l’Italia e l’Austria. La panoramica si concluderà con una breve disamina degli strumenti a disposizione dell’Austria nell’esercizio della sua funzione di tutela, e – soprattutto – con alcune osservazioni conclusive più generali.

2. *L’accordo Degasperi-Gruber: la base della protezione internazionale*

L’accordo Degasperi-Gruber è stato concluso con l’obiettivo esplicito di “salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca” in Alto Adige (punto 1, co. 1). Tale obiettivo doveva essere raggiunto attraverso due obblighi permanenti dell’Italia: quello di garantire una “completa uguaglianza di diritti” ai sudtirolesi di lingua tedesca attraverso speciali disposizioni di tutela, come l’educazione scolastica nella loro madrelingua e la parità delle due lingue negli uffici pubblici (punto 1, co. 2); nonché concedendo un’autonomia territoriale, con competenze anche legislative, all’Alto Adige (punto 2). Ovviamente, l’imposizione di tali obblighi equivale a riconoscere all’altra parte contraente, pertanto all’Austria, un corrispettivo diritto a monitorare l’attuazione e il rispetto delle misure – ed è proprio tale diritto a costituire la base giuridica della funzione di tutela austriaca³.

Necessarie risultano tuttavia due precisazioni: la prima è che l’ac-

il modello originario a confronto, Torino, 2002, 120; e da A. D’ATENA, *L’accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una “speciale” specialità*, in *Giur. cost.*, 2016, 1879.

³ Si veda da ultimo M. HALLER, *Südtirols Minderheitenschutzsystem. Grundlagen, Entwicklungen und aktuelle Herausforderungen aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht*, Berlino, 2021, 49 ss.; specificamente sulla funzione di tutela austriaca si veda inoltre W. OBWEXER, *Die Schutzfunktion Österreichs im Zusammenwirken von Völker-, Europa- und Verfassungsrecht*, in A. GAMPER, C. PAN (a cura di), *Völkerguppen und regionale Selbstverwaltung in Europa*, Vienna, 2008; H. TICHY, *70 anni di funzione di tutela*

cordo non menziona la minoranza di lingua ladina, che risulta pertanto ancora priva di protezione⁴. La seconda precisazione è che, almeno in prospettiva odierna, sembra chiaro che l'accordo del 1946, e di conseguenza anche l'ancoraggio internazionale, si limitasse all'Alto Adige, senza estendersi pertanto al Trentino. Mentre l'accordo stesso potrebbe giustificare qualche dubbio in proposito⁵, pur essendo chiaro nell'identificare i soli abitanti di lingua tedesca dell'Alto Adige come minoranza da proteggere⁶, la sua prassi successiva non lascia dubbi sul fatto che l'accordo riguardi il solo Alto Adige. Una limpida prova di ciò è il Pacchetto stesso, il quale porta il significativo titolo "Misure per le popolazioni dell'Alto Adige"⁷. Il fatto che la protezione internazionale sia limitata

dell'Austria: possibilità di agire ieri, oggi e domani, in W. OBWEXER, E. PFANZELTER (a cura di), *70 anni Accordo di Parigi*, Baden-Baden/Torino, 2020.

⁴ Cfr. F. CALLIARI, *La minoranza ladino-dolomitica. Costituzione, Statuto d'autonomia, leggi regionali e provinciali*, Rimini, 1991, 92-100; P. HILPOLD, *Modernes Minderheitenrecht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Minderheitenrechts in Österreich und in Italien unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Aspekte*, Vienna, 2001, 134 ss.

⁵ Si allude alla lunga controversia circa l'interpretazione della parola "frame", contenuta nel punto 2 dell'accordo, come cornice giuridica o territoriale e quindi estendibile anche al Trentino. A questo proposito, si veda M. HALLER, *op. cit.*, 72-75, nonché il contributo di A. D'ATENA nel presente volume.

⁶ L'accordo parla degli "abitanti di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e quelli dei vicini comuni bilingui della Provincia di Trento" (punto 1, co. 1), così riferendosi chiaramente al solo territorio dell'odierna Provincia autonoma di Bolzano. Infatti, i "vicini comuni bilingui" sono quelli della Bassa Atesina (per esempio: Egna, Ora Salorno e Termeno) e dell'Alta Val di Non (Lauregno, Proves e San Felice), che erano stati incorporati nella nuova Provincia di Trento durante il fascismo (con Regio Decreto del 21 gennaio 1923, n. 93, rimasto inalterato anche dopo l'istituzione della Provincia di Bolzano con Regio Decreto del 2 gennaio 1927, n. 1), e quindi aggregati all'Alto Adige appena nel 1949 ai sensi dell'art. 3, co. 2, della legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 5 (primo Statuto speciale). Al contrario, le isole linguistiche germanofone in Trentino (mòcheni e cimbri) non confinano con l'Alto Adige (cfr. una mappa di tali isole linguistiche in Italia: <http://isolelinguistiche.it/it/isole-linguistiche.html>, 15/12/2021) e non risultano pertanto delle "neighbouring bilingual townships" ai sensi dell'accordo di Parigi. Cfr. M. HALLER, *op. cit.*, 64 e 184 s.; W. OBWEXER, *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull'ancoraggio internazionale dell'autonomia sudtirolese*, in W. OBWEXER, E. PFANZELTER (a cura di), *70 anni Accordo di Parigi*, cit., 279 s.

⁷ Il testo del Pacchetto e del relativo Calendario operativo è consultabile su <http://consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Documents/pacchetto.pdf>

all'Alto Adige non significa tuttavia che sia contrario al diritto internazionale estendere l'autonomia anche al Trentino. Ciò infatti si presenta perfettamente ammissibile purché l'Alto Adige risulti tutelato ai sensi dell'accordo di Parigi anche nel più ampio quadro regionale⁸. E ciò è proprio il caso oggi, considerando il solido sistema di protezione delle minoranze linguistiche e l'ampia autonomia sostanziale a disposizione della Provincia autonoma di Bolzano a seguito del Secondo Statuto speciale.

3. La prassi successiva: concretizzazione, espansione, consolidamento e dinamizzazione della protezione internazionale

Si passa ora ad analizzare la prassi successiva all'accordo Degasperi-Gruber. L'ancoraggio internazionale dell'autonomia non è infatti un relitto storico e statico, rimasto fermo nel 1946, costituendo invece un sistema dinamico cresciuto costantemente e che continua ad evolversi ancora oggi, pure in assenza di ulteriori accordi formali. Ciò è possibile in quanto in base alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati⁹, nell'interpretazione degli accordi internazionali la prassi successiva (art. 31, co. 3, lettera b)¹⁰ e gli accordi successivi, anche informali (art. 31, co. 3, lettera a), sono importanti quanto il contesto e lo scopo dell'accordo stesso in vista della sua interpretazione¹¹. Di più: una chiara, univoca

(15/12/2021). A causa della presenza di un unico Statuto speciale per le due Province, numerose misure del Pacchetto riguardano anche la Provincia autonoma di Trento. Ciò però non cambia il fatto che – dal punto di vista del diritto internazionale – il Pacchetto riguarda (e protegge) soltanto l'Alto Adige, come dimostrano anche il processo di negoziazione pluriennale tra Bolzano, Vienna e Roma (cfr. M. HALLER, *op. cit.*, 109-136), la focalizzazione delle misure del Pacchetto sull'Alto Adige e la formulazione del Calendario operativo.

⁸ Cfr. M. HALLER, *op. cit.*, 75 s.

⁹ Allegato della legge del 12 febbraio 1974, n. 112, Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 30 aprile 1974, n. 111.

¹⁰ Cfr., in generale, L. CREMA, *La prassi successiva e l'interpretazione del diritto internazionale scritto*, Milano, 2017.

¹¹ Cfr. INTERNATIONAL LAW COMMISSION, Commento introduttivo agli artt. 27 e 28 della bozza della Convenzione di Vienna del 1966, in *Yearbook of the International Law Commission*, 1966-II, 220: "The logical consideration which suggests this [elencazione

prassi successiva è di primaria importanza per l'interpretazione di un accordo¹² – e può addirittura portare alla sua *integrazione*¹³.

3.1. Il “Pacchetto” del 1969

L'accordo Degasperi-Gruber è stato implementato con il primo Statuto speciale del 1948¹⁴, identificando tuttavia la Regione Trentino-Alto Adige quale “centro di gravità”¹⁵ dell'autonomia. Dopo la conclusione del Trattato di Stato del 1955 che ristabilì la piena sovranità austriaca sul proprio territorio¹⁶, l'Austria, nell'esercizio della sua funzione di tutela, conseguentemente si oppose a questa soluzione ritenuta insoddisfacente per l'Alto Adige. Nel 1960, la Repubblica austriaca portò così la questione davanti all'Assemblea generale dell'ONU, la quale, in due risoluzioni, invitò i due Stati a riprendere i negoziati per individuare una soluzione in relazione alle differenze emerse riguardo all'attuazione dell'accordo di Parigi¹⁷. Seguì un intero decennio di negoziati, il cui risultato fu l'adozione del Pacchetto nel 1969 con le sue 137 misure per ampliare la tutela delle minoranze e rafforzare l'autonomia provinciale a scapito della Regione, che perse così il suo ruolo centrale. Il Pacchetto era accompagnato da un Calendario operativo¹⁸, un *gentlemen's agreement*¹⁹ che stabiliva

separata della prassi successiva e di altri strumenti di interpretazione] is that these elements are extrinsic to the text. But these three elements are all of an obligatory character and by their very nature could not be considered to be norms of interpretation in any way inferior to those which precede them”.

¹² Cfr. K. BERNER, *Authentic Interpretation in Public International Law*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2016, 864 ss. e 875 s. (875: “interpretations by a law-making entity almost inevitably change the law”); M. HALLER, *op. cit.*, 158 (si vedano i riferimenti nella nota 744).

¹³ Cfr. I. BUGA, *Modification of Treaties by Subsequent Practice*, Oxford, 2018, 107 ss., 138 ss. e 164 ss., nonché i riferimenti in M. HALLER, *op. cit.*, 162 (nota 773).

¹⁴ Legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 5, *Gazzetta Ufficiale* del 13 marzo 1948, n. 62.

¹⁵ Per questa espressione si veda A. D'ATENA, *op. cit.*, 1887.

¹⁶ *Bundesgesetzblatt* (*Gazzetta Ufficiale federale*) del 30 luglio 1955, n. 152.

¹⁷ Risoluzioni n. 1497 (XV) del 31 ottobre 1960 e n. 1661 (XVI) del 28 novembre 1961. Cfr. M. HALLER, *op. cit.*, 115-124.

¹⁸ Per il testo del Calendario operativo cfr. *supra*, nota 7.

¹⁹ Così già A. FENET, *La fin du litige italo-autrichien sur le Haut Adige-Tyrol du Sud*, in *Annuaire Française de Droit International*, 1993, 369.

la tempistica per attuare nel diritto interno le singole misure, giungendo così alla risoluzione della controversia.

Qual è però la natura giuridica del Pacchetto? Sebbene non fosse stato collegato in modo esplicito con l'accordo Degasperi-Gruber, esso costituisce la sua naturale ed inevitabile prassi successiva: il Pacchetto riguarda infatti esattamente gli ambiti materiali dell'accordo di Parigi, approfondendone i contenuti e concretizzandone le clausole indeterminate. In un certo senso, è soltanto il Pacchetto che conferisce all'accordo del 1946 il suo carattere, la sua *Gestalt*. E proprio per questa stretta connessione tanto sostanziale quanto procedurale (visto che il Pacchetto è indubbiamente destinato ad essere il mezzo per risolvere la controversia sull'attuazione dell'accordo Degasperi-Gruber), i contenuti del Pacchetto risultano ancorati nel diritto internazionale quale prassi successiva o addirittura quale accordo successivo dell'accordo Degasperi-Gruber²⁰. Ciò si presenta particolarmente importante per la minoranza di lingua ladina: mentre originariamente essa risultava non protetta, il Pacchetto ha esteso la protezione e la funzione di tutela austriaca anche ai ladini, sebbene – come tutto il sistema di protezione internazionale – limitatamente alle popolazioni situate in Alto Adige²¹.

3.2. *Lo scambio di note del 1992*

Il passo successivo per l'ancoraggio internazionale avviene nel 1992. Finalmente attuate le misure del Pacchetto attraverso le ultime norme di attuazione²², l'Italia e l'Austria procedono alla risoluzione della controversia sorta più di trenta anni prima. Tale passaggio ha luogo tramite

²⁰ Cfr. M. HALLER, *op. cit.*, 170-178 (con ulteriori riferimenti nelle note 893 s.); W. OBWEXER, *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull'ancoraggio internazionale dell'autonomia sudtirolese*, cit., 277 s.; K. ZELLER, *Das Problem der völkerrechtlichen Verankerung des Südtirol-Pakets und die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs*, Vienna, 1989, 71 ss.

²¹ Cfr. M. HALLER, *op. cit.*, 178-180; W. OBWEXER, *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull'ancoraggio internazionale dell'autonomia sudtirolese*, cit., 278; K. ZELLER, *op. cit.*, 67-71.

²² Compreso le importantissime norme del Decreto legislativo del 16 marzo 1992, n. 266, Supplemento ordinario n. 69 alla Gazzetta Ufficiale del 22 aprile 1992, n. 94, sul rapporto tra gli ordinamenti dello Stato, della Regione e delle due Province autonome.

uno scambio diplomatico: con nota del 22 aprile 1992²³, l'Italia informa l'Austria di aver attuato il Pacchetto – allegando una lista di tutte le misure adottate e l'impegno del premier Andreotti di modificare solo col consenso delle popolazioni interessate il sistema di tutela – l'*acquis* – fino a quel punto raggiunto. L'Austria, nella sua nota di risposta dell'11 giugno 1992²⁴, conferma che le misure adottate dall'Italia sono in linea con il Pacchetto, confida – con riferimento alle dichiarazioni di Andreotti – che tali misure non verranno modificate unilateralmente, ma solo col consenso delle minoranze (punto 6), e dichiara risolta la controversia in luce della nota con la quale l'Italia aveva dichiarato l'adempimento del Pacchetto²⁵ (punto 4). A seguire, l'Italia prende atto, con viva soddisfazione, del rilascio della dichiarazione austriaca²⁶.

Questo scambio di note non si limita a confermare e consolidare la protezione internazionale preesistente, ma la concretizza ed estende ulteriormente: infatti, esso può essere qualificato come un accordo informale successivo all'accordo Degasper-Gruber ai sensi dell'art. 31, co. 3, lettera a, della Convenzione di Vienna, in quanto esprime il consenso delle due parti circa la sua interpretazione²⁷. Prima di tutto, lo scambio dimostra che le misure di attuazione del Pacchetto adottate fino a quel momento si presentano tanto necessarie quanto sufficienti per risolvere

²³ Consultabile in BUNDESMINISTERIUM FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN (a cura di), *Österreichische außenpolitische Dokumentation. Sonderdruck Südtirol-Dokumentation*, Vienna, 1992, 76 (documento 19).

²⁴ Consultabile in lingua tedesca su <http://uibk.ac.at/zeitgeschichte/zis/library/19920611.html> (15/12/2021). L'Austria aveva già confermato il ricevimento della nota italiana con nota verbale del 22 aprile 1992, annunciando un esame di conformità delle misure attuative inoltrate dall'Italia con il Pacchetto. Cfr., in lingua tedesca, BUNDESMINISTERIUM FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN (a cura di), *op. cit.*, 77 ss. (documento 20) e 88 (documento 21).

²⁵ Questo importante legame tra la nota italiana del 22 aprile 1992 e la dichiarazione di risoluzione della controversia non era ancora previsto nel testo originale della dichiarazione, concordata bilateralmente già nel 1969. Cfr. M. HALLER, *op. cit.*, 185 s.

²⁶ Nota verbale consultabile in K. ZELLER, *Die Beendigung des österreichisch-italienischen Streits vor den Vereinten Nationen. Ist die Südtirolfrage endgültig gelöst?*, in *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik*, 1992, 86 s. (allegato 1, documento 2).

²⁷ Cfr. M. HALLER, *op. cit.*, 188-191; K. ZELLER, *Die Beendigung des österreichisch-italienischen Streits vor den Vereinten Nationen. Ist die Südtirolfrage endgültig gelöst?*, in *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik*, cit., 69 e 72 ss.

la controversia sull'attuazione dell'accordo del 1946 – e quindi è proprio questo il livello di autonomia necessario per rispettare il Pacchetto e l'accordo Degasper-Gruber. Dopodiché, si concorda che tale *status quo* può essere modificato solo con il consenso delle popolazioni locali. Infine, almeno le modifiche peggiorative dell'*acquis* del 1992 richiedono pure il consenso, perlomeno tacito, dell'Austria, in quanto l'Austria non avrebbe mai dichiarata risolta la controversia se l'Italia fosse poi stata libera di revocare le misure concordate bilateralmente²⁸.

Di conseguenza, lo *status quo* del 1992 è assurto a parametro essenziale per valutare la conformità al diritto internazionale delle successive modifiche dell'autonomia altoatesina – dal che discende che l'Austria ne possa esigere il rispetto nell'esercizio della sua funzione di tutela²⁹. In tal luce, lo scambio di note del 1992 appare quale una cruciale pietra miliare per l'ancoraggio internazionale dell'autonomia, importante quanto il Pacchetto, formando un solido fondamento per uno sviluppo dinamico del sistema di protezione delle minoranze e dell'autonomia³⁰.

3.3. *La prassi successiva al 1992*

L'importanza di tale fondamento giuridico è diventata visibile nella prassi successiva al 1992. Nel 2000/2001, il Parlamento italiano ha ad esempio deciso di limitare al Trentino la riduzione a un anno della clausola di residenza quadriennale per l'esercizio del diritto elettorale attivo a livello regionale (dopo la riforma dello Statuto del 2001: provinciale³¹) e comunale, di cui alla misura n. 50 del Pacchetto e – in attuazione del

²⁸ Cfr. M. HALLER, *op. cit.*, 188-191, 195-197 e 543; W. OBWEXER, *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull'ancoraggio internazionale dell'autonomia sudtirolese*, cit., 276-279.

²⁹ Cfr. M. HALLER, *op. cit.*, 189, 191 e 201-203; W. OBWEXER, *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull'ancoraggio internazionale dell'autonomia sudtirolese*, cit., 277 e 287 s.

³⁰ M. HALLER, *op. cit.*, 543; W. OBWEXER, *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull'ancoraggio internazionale dell'autonomia sudtirolese*, cit., 288 (“la quietanza liberatoria non ha ‘solidificat[o]’ l’autonomia, ma forma, assieme al radicamento del metodo consensuale bilaterale (principio del consenso), il fondamento garantito a livello internazionale per lo sviluppo della tutela dei gruppi etnici nel Sudtirolo”).

³¹ Ora, infatti, vengono eletti i due Consigli provinciali, i cui membri, ai sensi dell'art. 25, co. 1, dello Statuto, compongono il Consiglio regionale, e non più viceversa.

Pacchetto – all'art. 25, co. 4 (dal 2001: co. 2), dello Statuto speciale. Per l'Alto Adige, infatti, tale misura – benché ritenuta “non più aderente alla realtà” dalla maggioranza del Parlamento – non è stata modificata “in ossequio al carattere internazionale del Pacchetto”³². Il Ministro degli Esteri Dini si limitò così a proporre, in una lettera alla sua omologa austriaca, di prendere “i necessari contatti al fine di giungere ad una soluzione consensuale della questione”³³. Nella sua lettera di risposta, la Ministra federale degli affari esteri austriaca Ferrero-Waldner prese atto di questa proposta riservandosi però di esaminare più approfonditamente la questione prima di prendere ulteriori contatti³⁴. Tuttavia, tale modifica statutaria non è poi stata più perseguita.

Al contrario, nel 2009, il Titolo VI dello Statuto speciale è stato modificato a seguito di un accordo finanziario ai sensi dell'art. 104, co. 1, dello Statuto, senza un previo coinvolgimento dell'Austria. In questo caso, Vienna si limitò a prendere nota ed avallare a posteriori la riforma su richiesta del Presidente della Provincia Durnwalder. A tale lettera austriaca, l'Italia rispose tuttavia che si trattava di norme giuridiche interne e che non era né richiesta né necessaria un'autorizzazione dell'Austria, ricadendo così nella vecchia posizione secondo cui l'autonomia altoatesina fosse una questione di diritto interno³⁵.

I due scambi di lettere più recenti, invece, si riallacciano alla prassi precedente – e la sviluppano ulteriormente. Infatti, in due occasioni, nel 2014/2015³⁶ e nel 2017³⁷, le modifiche interne hanno avuto un seguito

³² Lettera del Ministro degli Esteri Dini del 23 ottobre 2000, consultabile in un Rapporto della Ministra federale degli affari esteri sui recenti sviluppi dell'autonomia sudtirolese (*Bericht der Bundesministerin für auswärtige Angelegenheiten betreffend jüngste Entwicklungen der Südtirol-Autonomie*), III-88 BlgNR XXI. GP, 58 s. (allegato B).

³³ *Ibidem*.

³⁴ Lettera della Ministra federale degli affari esteri Ferrero-Waldner del 20 novembre 2000, consultabile in lingua tedesca nel rapporto di cui alla nota 32, 65 s. (allegato C).

³⁵ Cfr. W. OBWEXER, *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull'ancoraggio internazionale dell'autonomia sudtirolese*, cit., 281-283 (283: “l'Italia sembra volersi ricollegare al punto di vista del passato che il Pacchetto è espressione di un agire interno modificabile senza assenso o ‘consenso’ dell'Austria”).

³⁶ Scambio di lettere tra il Presidente del Consiglio Renzi (16/12/2014) e il Cancelliere Faymann (22/1/2015). Cfr. W. OBWEXER, *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull'ancoraggio internazionale dell'autonomia sudtirolese*, cit., 283 s.

³⁷ Scambio di lettere tra il Presidente del Consiglio Gentiloni (15/10/2017) e il Can-

anche nel diritto internazionale, in forma di scambi di lettere tra i due Capi di Governo. Almeno in Italia, questi scambi sono quasi sconosciuti, perché sono avvenuti attraverso i silenziosi canali diplomatici e sono stati analizzati quasi esclusivamente nella dottrina di lingua tedesca³⁸. Tali scambi hanno preceduto importanti modifiche nell'ambito delle finanze pubbliche³⁹ e della protezione della popolazione ladina⁴⁰. Il motivo di tali lettere era concordare con l'Austria – in via preventiva – le modifiche previste, in quanto queste erano destinate ad interferire con lo *status quo* del 1992 nonché, nel 2017, pure con alcune misure del Pacchetto⁴¹. Per tale tramite, venne data all'Austria la possibilità di opporsi. Ciò tuttavia non avvenne, anche in quanto le modifiche erano state concordate con i rappresentanti delle minoranze linguistiche. L'Austria si limitò pertanto a sottolineare – come aveva fatto anche l'Italia – l'importanza di tale iniziativa basata sulla nota italiana del 22 aprile 1992.

Ed è proprio attraverso il riferimento alla nota italiana del 1992 e alla lista delle misure di attuazione del Pacchetto che tali modifiche interne diventano rilevanti anche nel diritto internazionale. L'ancoraggio internazionale si adatta così al mutato ordinamento interno e viene pertanto aggiornato e modernizzato. Grazie al riferimento alla nota italiana del 1992, pure tali scambi di lettere possono essere qualificati come degli informali accordi successivi all'accordo di Parigi⁴². Sembra quindi emergere una nuova prassi di notifica preventiva delle modifiche previste per permettere all'Austria di verificare che le modifiche siano conformi al

celliere Kern (31/10/2017). Cfr. W. OBWEXER, *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull'ancoraggio internazionale dell'autonomia sudtirolese*, cit., 284 s.

³⁸ Con la sola eccezione di W. OBWEXER, *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull'ancoraggio internazionale dell'autonomia sudtirolese*, cit., 283 ss.

³⁹ Accordo del 15 ottobre 2014 fra il Governo, la Regione e le due Province autonome ("Patto di garanzia"), che ha portato a modifiche del Titolo VI dello Statuto speciale ai sensi dell'art. 104, co. 1, dello Statuto attraverso l'art. 1, commi 407 a 413, della legge del 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), Supplemento ordinario n. 99 alla Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2014, n. 300.

⁴⁰ Legge costituzionale del 4 dicembre 2017, n. 1, Gazzetta ufficiale del 14 dicembre 2017, n. 291.

⁴¹ Si tratta delle misure n. 70, 75, 85, 89, 91, 95 e 96, come specificato anche nella lettera del Presidente Gentiloni.

⁴² Cfr. M. HALLER, *op. cit.*, 459-461 e 464 s.

livello di tutela e di autonomia da mantenere⁴³. Come recentemente annunciato dal Presidente della Provincia Kompatscher⁴⁴, questa prassi è stata seguita anche per l'ultimo accordo finanziario tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, concluso a novembre 2021⁴⁵.

Tuttavia, gli sviluppi dal 1992 non si sono limitati a modifiche formali del sistema autonomistico del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, ma ci sono stati anche degli svolgimenti più generali che hanno influenzato l'autonomia in modo indiretto. A riguardo deve essere menzionata soprattutto la riforma costituzionale del 2001⁴⁶, che ha in parte esteso l'autonomia, ma ha anche portato a restrizioni di numerose competenze provinciali, dovute quasi sempre alla loro sovrapposizione con quattro molto ampie competenze esclusive dello Stato: la tutela della concorrenza; l'ordinamento civile; la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; e la tutela dell'ambiente⁴⁷.

Anche a questo proposito vi è stato un interessamento dell'Austria. Con due lettere del 2015 e del 2017⁴⁸, indirizzate ai Ministri degli Esteri Gentiloni e Alfano, l'allora Ministro degli Esteri austriaco Kurz ha infatti richiamato l'attenzione sulle restrizioni avvenute alle competenze provinciali, in parte anche profonde, invitando il Governo italiano a

⁴³ Cfr. W. OBWEXER, *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull'ancoraggio internazionale dell'autonomia sudtirolese*, cit., 280 e 287.

⁴⁴ Cfr. il comunicato stampa della Provincia autonoma di Bolzano del 30 dicembre 2021, <http://news.provincia.bz.it/it/news/legge-di-bilancio-kompatscher-decisioni-importanti-per-l-alto-adige> (31/12/2021).

⁴⁵ Il testo dell'accordo è riportato nella deliberazione della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano del 2 novembre 2021, n. 938. L'accordo è stato recepito con l'art. 1, commi 549, 550 e 551, della legge del 30 dicembre 2021, n. 234 (legge finanziaria 2022), Supplemento ordinario n. 49 alla Gazzetta Ufficiale del 31 dicembre 2021, n. 310.

⁴⁶ Legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, Gazzetta Ufficiale del 24 ottobre 2001, n. 248.

⁴⁷ Cfr. in dettaglio M. HALLER, *op. cit.*, 277-370, 378-401 e soprattutto 519 ss., basandosi anche sui risultati di W. OBWEXER, E. HAPFACHER, *Parere legale. Sviluppi e mutamenti dell'autonomia dell'Alto Adige a partire dalla dichiarazione di chiusura della vertenza 1992*, Innsbruck, 2015.

⁴⁸ Lettere del 5 giugno 2015 e del 22 maggio 2017. Cfr. W. OBWEXER, *I 25 anni di quietanza liberatoria ed i suoi effetti sull'ancoraggio internazionale dell'autonomia sudtirolese*, cit., 286.

negoziare con i rappresentanti dell'Alto Adige il ripristino e l'ulteriore sviluppo dell'autonomia. In effetti, da allora sono state emanate alcune norme di attuazione per ripristinare (parte delle) competenze provinciali in alcune materie come i contratti pubblici, la caccia o il governo del territorio⁴⁹.

In aggiunta, all'inizio del 2020 hanno avuto luogo i primi colloqui tra il Governo e l'Alto Adige per avviare un processo di riconsolidamento istituzionalizzato attraverso l'instaurazione di un "tavolo tecnico Stato-Provincia per lavorare al ripristino delle competenze e allo sviluppo dell'autonomia"⁵⁰ – ma di lì a poco il mondo è cambiato drasticamente a seguito dello sviluppo della pandemia di COVID-19 e le trattative, almeno per il momento, si sono dovute fermare.

4. La funzione di tutela dell'Austria: una visione d'insieme

Nel corso della presente panoramica sono stati menzionati molti strumenti a disposizione dell'Austria per esercitare la sua funzione di tutela: i colloqui e i negoziati con l'Italia, le critiche, le lettere e – come risultato di queste attività – gli scambi di lettere o di note diplomatiche per stabilire dei punti di vista comuni⁵¹. A tali strumenti se ne aggiungono però anche altri: prima di tutto, l'Austria monitora costantemente – attraverso diversi canali – lo sviluppo dell'autonomia⁵². Presso il Consiglio nazionale (*Nationalrat*) del Parlamento austriaco è istituita inoltre un'ap-

⁴⁹ Si tratta delle norme di attuazione di cui ai decreti legislativi del 7 settembre 2017, n. 162, Gazzetta Ufficiale del 4 novembre 2017, n. 258 (contratti pubblici), dell'11 dicembre 2016, n. 239 e 240, Gazzetta Ufficiale del 29 dicembre 2016, n. 303 (caccia), nonché del 7 luglio 2016, n. 146, Gazzetta Ufficiale del 1° agosto 2016, n. 178, e dell'11 gennaio 2018, n. 9, Gazzetta Ufficiale del 16 febbraio 2018, n. 39 (governo del territorio). Cfr. M. HALLER, *op. cit.*, 493-499.

⁵⁰ Incontri del Presidente Kompatscher con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie Boccia del 18 gennaio 2020 e con il Presidente del Consiglio Conte del 22 gennaio 2020. Cfr. i comunicati stampa della Provincia autonoma di Bolzano del 18 e del 22 gennaio 2020, qui citato, rispettivamente su <http://news.provincia.bz.it/it/news-archivio/634309> e <http://news.provincia.bz.it/it/news-archivio/634407> (15/12/2021).

⁵¹ Cfr. W. OBWEXER, *Die Schutzfunktion Österreichs im Zusammenwirken von Völker-, Europa- und Verfassungsrecht*, cit., 172; H. TICHY, *op. cit.*, 214-216.

⁵² Cfr. H. TICHY, *op. cit.*, 214-216.

positasottocommissione per l'Alto Adige, che si tiene aggiornata sullo stato dell'autonomia⁵³. Quale *ultima ratio* a livello diplomatico, l'Austria potrebbe infine anche adire la Corte internazionale di giustizia in caso di violazioni dell'accordo Degasperi-Gruber e della sua prassi successiva fin qui delineata⁵⁴. Nei fatti, tuttavia, l'Austria interviene solo su richiesta dell'Alto Adige⁵⁵.

Oltre a tali aspetti bilaterali, la funzione di tutela viene inoltre esercitata pure attraverso misure *unilaterali*. Per fare un esempio: nell'accesso agli studi di medicina e chirurgia in Austria, i sudtirolesi con diplomi di maturità rilasciati dalle scuole di lingua tedesca e ladina in Alto Adige⁵⁶ rientrano nella quota del 75 per cento dei posti che la normativa austriaca riserva ai candidati con maturità austriaca⁵⁷. In tal modo, l'Austria permette a centinaia di sudtirolesi di studiare medicina in lingua tedesca⁵⁸, dando così un contributo essenziale all'assistenza sanitaria bilingue in Alto Adige, dove non esiste una facoltà di medicina.

⁵³ Cfr. H. TICHY, *op. cit.*, 216; http://parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/A-AU/A-AU_00003_00884 (15/12/2021).

⁵⁴ Per garantire ciò, è stato concluso uno specifico accordo previsto dal Calendario operativo. Si tratta dell'accordo fra l'Italia e l'Austria concernente la modifica dell'art. 27, lettera a, della Convenzione europea per la soluzione pacifica delle controversie nei rapporti fra i due Paesi, concluso a Roma il 17 luglio 1971 ed entrato in vigore il 10 giugno 1992 dopo lo scambio degli strumenti di ratifica ai sensi del punto 13 del Calendario operativo. Cfr. Gazzetta Ufficiale del 20 agosto 1992, n. 195, 31.

⁵⁵ H. TICHY, *op. cit.*, 214.

⁵⁶ Un'estensione anche alle scuole di lingua italiana sarebbe invece critica dal punto di vista del diritto dell'Unione europea, perché il trattamento preferenziale di cittadini italiani nel sistema austriaco può essere giustificato solo sulla base della funzione di tutela dell'Austria per le minoranze di lingua tedesca e ladina. Cfr. M. HALLER, *Gesundheitswesen*, in W. OBWEXER, E. HAPPACHER, C. ZWILLING (a cura di), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie II*, Vienna, 2019, 318-320.

⁵⁷ § 1, n. 5, *Personengruppenverordnung 2018* (Regolamento sui gruppi di persone), *Bundesgesetzblatt II* del 4 marzo 2019, n. 63, e § 71c, co. 5, *Universitätsgesetz 2002* (Legge sulle università), *Bundesgesetzblatt I* del 9 agosto 2002, n. 120. Cfr. M. HALLER, *Gesundheitswesen*, cit., 237-239 e 318-320; H. TICHY, *op. cit.*, 218 s.

⁵⁸ Solo all'Università medica di Innsbruck sono iscritti quasi 400 sudtirolesi. Cfr. M. HALLER, *South Tyrol's health system and Austria: more than cross-border cooperation?*, Science Blog "Eureka!", 19 ottobre 2021, <http://eurac.edu/en/blogs/eureka/south-tyrol-s-health-system-and-austria-more-than-cross-border-cooperation> (15/12/2021).

5. Osservazioni conclusive

L'accordo Degasperi-Gruber costituisce a tutt'oggi la stabile base del sistema di protezione delle minoranze linguistiche e dell'autonomia sudtirolese. Nonostante – o forse proprio per – le sue debolezze, esso ha reso possibili i successivi, positivi sviluppi: fornendo una cruciale base di tutela all'autonomia nel diritto internazionale, esso è infatti il fondamento della funzione di tutela esercitata dall'Austria, giustificando così il ricorso all'ONU e i negoziati successivi che hanno reso possibile una graduale espansione dell'autonomia.

Di conseguenza, l'accordo non è uno statico relitto del passato, costituendo piuttosto il punto di partenza per un'impressionante prassi che continua a svilupparsi fino ad oggi: per esprimerla in termini metaforici, lo si potrebbe paragonare a una palla di neve che rotola e, rotolando, aumenta di peso e dimensione. In termini simili, l'accordo del 1946, il Pacchetto del 1969, lo scambio di note del 1992 e i successivi scambi di lettere e di note formano un grande insieme, un *acquis*. Un *acquis*, questo, che deve essere considerato, analizzato e interpretato nella sua interezza – con la conseguenza che l'ancoraggio internazionale si estende oggi ben oltre l'originario accordo, molto breve e tenuto (deliberatamente) vago.

Anche la Corte costituzionale, se dovesse essere nuovamente confrontata con l'accordo Degasperi-Gruber⁵⁹, non dovrebbe più considerarlo in modo isolato bensì applicare il principio di conformità, sviluppato dalla stessa Corte, per il quale si interpreta il diritto internazionale secondo le regole del diritto internazionale⁶⁰, e leggere pertanto l'accordo tenendo conto di tutta la sua prassi successiva fin qui delineata.

In aggiunta, alla luce di tali dinamici sviluppi, si può constatare come l'ancoraggio internazionale e la funzione di tutela dell'Austria non siano soltanto stati la base per creare e sviluppare l'autonomia, ma che la loro importanza rimane ininterrotta sino ad oggi. Tale persistente rilevanza è

⁵⁹ Per i casi precedenti cfr. D. DE PRETIS, *L'Accordo di Parigi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in W. OBWEXER, E. PFANZELTER (a cura di), *70 anni Accordo di Parigi*, Baden-Baden, 2020.

⁶⁰ C. cost., sent. n. 238/2014, punto 3.1. del Considerato in diritto; cfr. M. HALLER, *Südtirols Minderheitenschutzsystem*, cit., 280 s. e 483-485.

confermata dal recente adattamento dell'ancoraggio internazionale agli sviluppi in corso del sistema autonomistico, nonché – più in generale – dal fatto che oggi la funzione di tutela austriaca non risulta più contestata dall'Italia, con l'Austria che svolge un costante, attivo ruolo nel monitoraggio e nello sviluppo dell'autonomia sudtirolese.

In generale, si può notare come gli sviluppi di diritto internazionale e di diritto interno si presentino sempre strettamente intrecciati. Mentre il primo Statuto speciale è stato adottato in attuazione dell'accordo Degasperi-Gruber, il Secondo Statuto e le sue norme di attuazione sono state approvate in attuazione del Pacchetto, permettendo così la risoluzione della controversia sorta sull'attuazione dell'accordo di Parigi. Successivamente, dal momento che il diritto interno non poteva ovviamente rimanere fermo al livello del 1992, i ruoli sono stati invertiti: ora è l'ancoraggio internazionale a dover tenere il passo con gli sviluppi interni; ed è l'Austria che deve opporsi alle modifiche che consideri negative, esigendo il rispetto dell'*acquis* autonomistico protetto dal diritto internazionale.

Si può dire, pertanto, che l'autonomia si è sviluppata in cicli o a ondate: innanzitutto, è stato il diritto internazionale a fare da apripista, creando in due occasioni le basi per l'autonomia nel diritto interno (1946 e 1969). Successivamente, però, l'autonomia interna ha continuato ad evolversi, e si sono così resi necessari degli adattamenti sul piano internazionale. Allo stesso tempo, si può dire che la protezione internazionale e la funzione di tutela dell'Austria aumentino di importanza quando l'autonomia interna è in difficoltà o in una fase di cambiamento, mentre risultano molto meno visibili – ma in sottofondo sempre presenti – nelle fasi più positive o tranquille. Nel presente momento storico, la funzione di tutela dell'Austria può così servire quale forza motrice per accelerare gli interventi normativi necessari per ripristinare il livello di autonomia del 1992⁶¹.

Indisputabile rimane tuttavia come il successo dell'autonomia sia fortemente legato al suo ancoraggio internazionale e alla funzione di tutela dell'Austria. Questo è tanto più vero da quando anche l'Italia non considera più tale funzione quale un problema, ma più come un'ulteriore garanzia del successo dell'autonomia. Come dimostrano anche le visite di

⁶¹ Cfr. M. HALLER, *Südtirols Minderheitenschutzsystem*, cit., 572 s.

alte cariche istituzionali italiane e austriache svoltesi negli ultimi anni sul territorio sudtirolese⁶², l'autonomia sembra ormai essere diventata una responsabilità comune di entrambi gli Stati⁶³ – e questo è davvero uno sviluppo molto positivo, del quale può beneficiare, perlomeno di riflesso, pure il Trentino.

⁶² Per una panoramica si veda M. HALLER, *Südtirols Minderheitenschutzsystem*, cit., 451-454.

⁶³ La felice espressione della “responsabilità comune” (*gemeinsame Verantwortung*) è stata usata per esempio dal Presidente federale Van der Bellen nel suo discorso in occasione del centenario del Trattato di Saint-Germain-en-Laye e del 50° anniversario del Pacchetto celebrato il 23 novembre 2019 a Castel Tirolo. Cfr. il testo completo del suo discorso su <http://bundespraesident.at/aktuelles/detail/rede> (15/12/2021).

L'EVOLUZIONE BI-PROVINCIALE DELL'AUTONOMIA E LA GESTIONE DELLE COMPETENZE REGIONALI

Gianfranco Postal

SOMMARIO: Premessa. 1. Le radici storiche dell'autonomia del Trentino e dell'Alto Adige: elementi comuni e diversità. 1.1 Fino al 1803-1813. 1.2 Dopo l'unificazione nella Contea del Tirolo. 1.3 Dopo l'acquisizione al Regno d'Italia. 2. Province e Regione nello Statuto del 1948: le criticità. 3. Il Pacchetto (1969) delle 137 misure a favore della popolazione altoatesina. Nuovo ruolo di Province e Regione nel "secondo" Statuto di Autonomia. 4. Il nuovo articolo 107 dello Statuto: le norme di attuazione dello Statuto come espressione del metodo negoziale e motore dell'effettività dell'autonomia. 5. Le norme di attuazione dopo il 1992 come espressione della capacità di risposta dell'autonomia alla crisi di finanza pubblica. 6. Gli effetti (rilevanti) delle modifiche della Costituzione tra il 1993 e il 2001. 7. Lo strumento della modifica del Titolo VI dello Statuto, Finanza della Regione e delle Province, come espressione del principio di consensualità derivante dall'articolo 104 dello Statuto. 8. Uno sguardo sugli attuali progetti di modifica dello Statuto. 9. Considerazioni finali.

Premessa

La Legge costituzionale 1 del 1971, dopo i lavori della Commissione dei 19 e la sua proposta del Pacchetto delle 137 misure a favore delle popolazioni altoatesine, rappresentano il risultato di un tratto di un lungo percorso, che ha radici profonde nella storia del Trentino, come dell'Alto Adige/Südtirol, che non possono essere ignorate per la comprensione delle dinamiche anche attuali, del tutto peculiari, di questo territorio. Esso, infatti, posto a cavallo delle Alpi centro-orientali, da secoli svolge la funzione di elemento di congiunzione dei due versanti, tra Nord-Centro Europa e Mediterraneo. Anche guardando al futuro, l'elemento connotante queste Comunità e il loro territorio, è certamente l'autonomia, l'autogoverno, ma in una dimensione sempre più transfrontaliera nell'ambito dell'Unione europea; si tratta ora di valutare come questa composita Co-

munità, costituita dai territori delle due Province autonome, possa declinare nell'attualità i propri valori, la visione di sé e quindi gli obiettivi, individuando al contempo gli strumenti istituzionali e normativi adeguati per il proprio progetto di futuro.

Proprio per queste ragioni è importante individuare le “invarianti” che caratterizzano nel tempo questa Comunità, queste Province, ad un tempo simili, ma anche diverse diverse, tuttavia con importanti interessi comuni.

Si può citare a questo proposito un passo di uno scritto di un famoso storico trentino, riportato da Oskar Peterlini¹ che, riferendosi alle due Province, affermava che: “per la secolare connessione ed interferenza di istituti politici [...] nei quali sono state incluse territorialmente le due popolazioni, di lingua tedesca e di lingua italiana, non è possibile una storia del Trentino che prescindendo da quella del Tirolo”, riferendosi evidentemente sia al Tirolo del nord che all'attuale Sudtirolo. Si potrebbe sintetizzare: “Province autonome: tanto simili, tanto diverse; Regione e Province di nome, ma tutte non hanno nulla o ben poco a che vedere con le Regioni e le Province dell'ordinamento italiano”.

1. Le radici storiche dell'autonomia del Trentino e dell'Alto Adige: gli elementi comuni e le diversità

1.1. Fino al 1803-1813

Fino al tempo dell'unificazione sotto la *Landschaft* del Tirolo vi era la compresenza di due Principati vescovili, di Trento e di Bressanone, e della Contea principesca del Tirolo, caratterizzati dai seguenti elementi:

a) elemento comune è l'unione di potere ecclesiastico e potere temporale, che connota entrambi i Principati vescovili (di Bressanone e di Trento); entrambi i Principi Vescovi di Trento e di Bressanone, sono grandi elettori del Sacro Romano Impero, entrambi i principati sono collegati con la Contea del Tirolo per alcune significative funzioni, quali la

¹ Tratto da: O. PETERLINI (a cura di), *Autonomia e tutela della minoranze nel Trentino Alto Adige*, edito dal Consiglio Regionale in cooperazione con la Giunta regionale, 1996-2000.

difesa, il sistema tributario e la moneta, seppure con modalità diverse nel corso del tempo, dopo il passaggio della Contea stessa all'Austria e agli Asburgo.

Elemento comune è dunque, dall'inizio del secolo XI, quello istituzionale, dell'autogoverno con i Principati vescovili rispettivi, le relazioni istituzionali con la Contea del Tirolo (dal 1363 Arciduca d'Austria), quindi l'ampio autogoverno, la quasi sovranità nell'ambito dell'appartenenza al Sacro Romano Impero, poi al Regno d'Austria e all'Impero; e così fino alla condivisione, dall'inizio dal 1816² della “*Verfassungspatent-Statuto di Autonomia*”, quindi della potestà legislativa ed amministrativa in numerose materie, che devano titolo ad entrambe le Comunità di partecipare con i loro rappresentanti alla Dieta del Tirolo, ma anche al Reichsrat-Parlamento della Vienna Imperiale (fra questi Alcide De Gasperi).

Legame che, dopo il 1777 (Principe Vigilio Thun), diviene più stretto soprattutto per alcuni aspetti, i più importanti dei quali si riferiscono alla creazione del nuovo Catasto della proprietà fondiaria, alla quale seguì quindi due anni dopo la perequazione tributaria, la riforma monetaria e la riforma doganale, che si imponeva su tutto il territorio del Land e quindi anche nel territorio del Principato Vescovile.

Quello che va notato è che in quel tempo si crea una sorta di area di mercato comune (anche con l'introduzione del fiorino) fra principato vescovile di Trento, di Bressanone, Contea del Tirolo e gli altri territori asburgici che nasce anche dallo sviluppo di nuove attività produttive, quali il tabacco e le sete e i vini che incrementano il commercio e gli scambi e quindi il bisogno di superare i limiti di un'economia agricola più rivolta all'autoconsumo o comunque allo scambio prevalentemente in loco delle merci³.

b) l'elemento di diversità è dato, invece, dal fatto che nel Principato vescovile di Bressanone (in parte coincidente con la provincia di Bolzano), è prevalente la cultura e la lingua tedesca o comunque germanofona, con alcune eccezioni (aree ladine e qualche presenza italoфона);

² Tratto da M. GARBARI, *Aspetti politico-istituzionali di una regione di frontiera*, in *Storia del Trentino*, vol. V, Bologna, 2000.

³ Tratto da M. MERIGGI, *L'Età moderna*, vol. V, *La storia del Trentino*, Bologna, 2000.

per Trento, invece, prevale la lingua italiana, con alcune eccezioni (area ladina, aree germanofone mochena e cimbra);

c) l'elemento "mediano", di congiunzione tra le diversità di Trento e Bolzano, è dato dalla "cultura sdoppiata", l'essere frontiera e al tempo congiunzione, collegamento, correlazione, ma anche condivisione di ruoli e interessi: dunque elemento comune (all'intero antico Tirolo) è quello istituzionale, la titolarità degli stessi poteri, l'attitudine e la pratica "millenaria" dell'autogoverno, con forti interrelazioni tra i due territori; diverso è invece quello identitario-linguistico; ed è proprio questa ultima caratteristica che ne ha fatto nella storia elemento di collegamento-pasaggio tra area mediterranea e area continentale, ivi compresa la scelta di Trento come sede per il Concilio Ecumenico al tempo della Riforma Luterana.

1.2. Dopo l'unificazione nella Contea del Tirolo

Il "Trentino" è parte integrante della Contea del Tirolo, che dispone di ampia autonomia «legislativa ed amministrativa» sulla base di uno statuto (regolamento provinciale per la Contea principesca del Tirolo) che presenta molti punti di analogia con quello attuale nell'ordinamento della repubblica italiana:

Esso prevede quali affari «provinciali»: (*Potestà primaria*) I. tutte le disposizioni riguardanti: 1. l'agricoltura; 2. le pubbliche costruzioni a carico dei fondi provinciali; 3. gli istituti di beneficenza dotati da fondi provinciali; 4. i conti preventivi e consuntivi della Provincia tanto a) dalle rendite provinciali provenienti dall'amministrazione della sostanza appartenente alla Provincia, dalle sovraimposte per *iscopi* provinciali e dall'utilizzazione del credito provinciale, quanto b) delle ordinarie e straordinarie spese provinciali. Quale (*potestà secondaria*): II. La cooperazione nel regolamento degli affari di difesa del paese e del tiro al bersaglio. Quale (*potestà integrativa*) III. Le disposizioni speciali entro i limiti segnati dalle leggi generali: 1. in oggetti comunali; 2. in oggetti del culto e della pubblica istruzione; 3. per la somministrazione dei trasporti, viveri ed alloggi militari; (*potestà attuativa*) IV. le disposizioni concernenti altri oggetti relativi alla prosperità ed ai bisogni della Provincia, che da particolari disposizioni vengono demandate alla rappresentanza provinciale.

Si prevede, inoltre, che (§ 19) la Dieta provinciale è chiamata: 1. a

dare il suo voto ed a fare proposte: a) sopra leggi generali e disposizioni pubblicate in quanto alla speciale influenza, che esercitano sulla prosperità della Provincia; b) sull'emanazione di leggi generali e disposizioni richieste dai bisogni e dalla prosperità della Provincia;...» :

È questo anche un periodo molto importante per la crescita culturale dell'intera popolazione e per le istituzioni scolastiche, che porta al diffondersi della scuola pubblica, capillarmente sul territorio anche nelle valli più alte: l'istruzione popolare viene imposta a tutti i cittadini dai 7 ai, prima, 11 anni, poi a 14 anni, con programmi uguali, uguali titoli di studio, con una grande attenzione alla pedagogia e ai sistemi di insegnamento che, pur limitando la libertà di insegnamento, hanno portato in pochi anni all'annullamento dell'analfabetismo.

Un breve, ma significativo, cenno va fatto anche alla questione dell'Università⁴ di lingua italiana, rivendicata da tutti i territori di lingua italiana dell'Impero, in particolare Trento, Trieste e l'Istria. Il Trentino non ottiene una sua università, ma a quella di Innsbruck verranno aperti corsi di laurea nella lingua italiana.

Da un altro lato si affermano nuovi stimoli per lo sviluppo socio-economico, in particolare con la regimazione delle acque dell'Adige, la costruzione della ferrovia del Brennero, che in grandissima parte corrisponde a quella attuale, lo sfruttamento delle acque per la produzione di energia idroelettrica, i nuovi sistemi di trasporto anche all'interno dei territori del Trentino e dell'Alto Adige con l'avvento delle ferrovie elettriche di montagna.

Una seppur breve menzione va fatta anche allo sviluppo della Cooperazione di ispirazione cattolica (di area germanica⁵) nell'economia e nelle istituzioni. Cooperazione che anche nel Trentino conosce uno sviluppo prorompente, che dura ancor oggi, e che risulta favorita proprio dall'istruzione diffusa. Così almeno un cenno merita ricordare, rispetto a quasi tutte le azioni volte allo sviluppo socio-economico e culturale del tempo, il ruolo dei Comuni, in particolare quelli con speciale statuto che si avvalevano dei più ampi spazi di auto-amministrazione, anche usufruendo di sostegni della Contea e del Governo di Vienna.

⁴ V. CALI, *Dalla difesa della specificità nazionale all'affermazione a livello europeo: l'avventura dell'Università*, in *Storia del Trentino*, vol. VI, Bologna, 2000.

⁵ In particolare nel settore delle cooperative di credito, Friedrich Wilhelm Raiffeisen.

Le criticità e diversità sono ascrivibili ai seguenti elementi. La popolazione italoфона è minoritaria, infatti se nel 1910 solo il 2,9% risulta di lingua tedesca nel Tirolo Italiano (corrispondente in parte alla provincia di Trento), in quello che oggi è il Sudtirolo la popolazione di lingua italiana è dell'ordine del 3-4,5%⁶ della Contea.

Secondo quella che possiamo definire visione trentina, la popolazione di lingua italiana si trova a vivere ad un tempo una dimensione di buona legislazione e buona amministrazione, dall'altra la dimensione di minoranza linguistica anche in seno alla Dieta, che si traduce anche in limitazione della capacità di rappresentare e tutelare adeguatamente i propri interessi, rispetto a quelli più omogenei della popolazione germanofona del Tirolo, sia a nord che a sud del Brennero.

Il Brennero non ha valenza politica, ma è soprattutto espressione geografica. In comune hanno la buona amministrazione, comprensiva anche di quella dei Comuni, soprattutto quelli a "statuto speciale" come Trento, Rovereto, Ala, con una forte capacità di impulso per la crescita sociale ed economica. Essi, infatti, promuovono infrastrutture di primaria importanza, come le ferrovie locali e gli impianti per la produzione idroelettrica, strutture caratterizzata da una struttura economica. Ma in termini generali la struttura socio-economica trentina appare più debole di quella dell'altra parte del Tirolo⁷.

Dalla diversità di interessi soprattutto economici e dalla criticità derivante dalla difficoltà di tutelare la popolazione di lingua trentino-italiana nella Dieta di Innsbruck deriva anche la ricerca, con incessanti trattative, di una soluzione soddisfacente: per alcuni di compromesso all'interno dell'unitaria Contea e Dieta attraverso norme di garanzia sui procedimenti decisionali; per altri con la creazione di una Dieta Trentina, pur sempre nell'ambito dell'Impero Austro-ungarico.

Gli esponenti trentini nella Dieta (Nobiltà, Clero e Censo...), fra questi anche Alcide De Gasperi, si confrontano per decenni con Vienna (termine semplificatore), così come quelli eletti nel Parlamento dell'Impero, si battono per ottenere questo obiettivo.

Quale esempio importante si può menzionare il cosiddetto progetto

⁶ O. PETERLINI (a cura di), *op. cit.*, e ASTAT della Provincia autonoma di Bolzano.

⁷ G.A. LEONARDI, *La situazione manifatturiera all'esordio del secolo XIX*, in *Storia del Trentino*, vol. V, Bologna, 2001.

Dordi del 1889 e quello Kathrein-Brugnara del 1900. Si prevede la separazione del Trentino dal Tirolo con una propria rappresentanza indipendente per l'esercizio di competenze legislative e amministrative analoghe a quelle della Dieta tirolese di Innsbruck. Ad Innsbruck sarebbe comunque rimasta una sede comune nella quale le due Diete in seduta comune avrebbero svolto funzioni legislative e amministrative unitarie per la tutela e la disciplina di interessi comuni a tutto il territorio del Land.

Il progetto del 1900 prevede anche la riorganizzazione dei due territori nei quali sarebbe stato diviso il Land, con l'aggregazione, a titolo di esempio, dei Comuni di lingua tedesca dell'Alta Val di Non e della Val di Fiemme e la val di Fassa al "Nord-Tirolo", ma ove si prevede anche una Giunta comune tirolese, con numero proporzionale di membri italiani (4 su 11). Non è difficile immaginare l'analogia con gli eventi successivi che collegano tali ipotesi ai progetti di statuto (in particolare della SVP) del secondo dopoguerra e allo stesso progetto di statuto regionale di De Gasperi!

Come annota anche Maria Garbari nel suo intervento al Seminario di studio del 1994, "Conclusa la Prima guerra mondiale e ceduto il Trentino all'Italia si avveravano le aspirazioni nazionali: Ma le forze politiche del territorio e gli stessi irredentisti, pur senza nulla deflettere dal loro patriottismo, chiedevano di mantenere gli istituti autonomi ormai connotati al costume degli abitanti. L'autonomia, che nel passato aveva avuto il significato di difesa "nazionale", ora acquisiva un significato storico e si legava ad un modello di Stato nuovo per la concezione italiana ancorata al centralismo...".

Si è già rilevato come il Trentino dalla notte dei secoli abbia costruito e vissuto il suo divenire su una concezione sostanzialmente di massima libertà possibile in termini di autogoverno e autonomia, di coloro che erano in condizione di avere ed esercitare il potere temporale, coltivando al contempo una serie complessa di relazioni istituzionali con la Confederazione/Impero Germanico, con la Contea del Tirolo ed il Regno d'Austria/Impero Austroungarico per salvaguardare di volta in volta gli interessi commerciali, la difesa, l'ordinamento giudiziario, la moneta e i dazi o per lo sviluppo socio economico o culturale.

Il Trentino è peraltro quella terra che ha vissuto pienamente i suoi rapporti istituzionali con il Centro Europa ed in particolare con l'area

tedesca austro germanica, ma al contempo ha mantenuto e sviluppato il suo rapporto culturale con l'area italiana, anche – tra l'altro – mantenendo l'utilizzo dell'italiano in un mondo di lingua tedesca.

Se paragoniamo questo fenomeno con la parallela breve storia dei sudtirolesi di lingua tedesca nel corso del ventennio fascista, sia a livello scolastico, che di uso della lingua, per passare alla modifica dei nomi anche famigliari e all'obbligo delle opzioni con conseguente espulsione vera e propria dal proprio territorio, non possiamo non notare l'incommensurabile differenza e riflettere su quali diversi risultati e destini si possano avere per la sorte di interi popoli in relazione al modo in cui si attuano o meno politiche di integrazione e di reciproca tolleranza e riconoscimento dei rispettivi valori!⁸.

1.3. Dopo l'acquisizione al Regno d'Italia

Anche dopo l'acquisizione al Regno d'Italia continua, con Bolzano e Trento orientati nella stessa direzione, la rivendicazione per il mantenimento delle forme di autonomia del Tirolo. I sudtirolesi (SVP e DV) chiedono di mantenere nelle nuove Province italiane le prerogative legislative e amministrative della Contea del Tirolo⁹.

Anche i trentini, e tra essi Alcide De Gasperi, continuano a chiedere l'autonomia con il mantenimento delle prerogative del passato regime austriaco ed in tal senso ricevettero all'inizio anche assicurazioni autorevoli dai Presidenti del Consiglio del tempo, Nitti e Giolitti.

È vero che l'azione lungimirante del Governatorato militare provvisorio che istituisce una Consulta (1918) di undici membri locali (2 socialisti, 6 popolari e 3 liberali) con Enrico Conci presidente e con Alcide De Gasperi, va prefigurando quasi un embrione di istituzione autonoma provinciale, ma è anche vero che essa non andò mai oltre una funzione meramente consultiva.

⁸ L. DE FINIS, *Il sistema scolastico*, in *Storia del Trentino*, vol. V, Bologna, 2000; M. GARBARI, *Aspetti politico-istituzionali di una regione di frontiera*, ivi; A. LEONARDI, *La cooperazione: da un esordio difficile a uno sviluppo prorompente*, ivi; M. NEQUIRITO, *La questione dell'autonomia trentina entro la monarchia asburgica: aspirazioni inattuabili e occasioni perdute*, ivi.

⁹ G. FAUSTINI, *Storia dell'Autonomie del Trentino Alto Adige*, Trento, 1995; O. PETERLINI, *Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino Alto Adige*, Trento, 2000.

Se ne ha parziale conferma proprio nella cosiddetta legge di annessione, cioè il Regio Decreto Legge 31 agosto 1921, n. 1269, relativo alla sistemazione amministrativa delle nuove Province. L'art. 1 del decreto prevede che i Commissari generali civili istituiti in Trento e in Trieste e il Commissario di Zara continuano ad esercitare per i territori sotto la loro giurisdizione le funzioni proprie dell'Autorità politica "provinciale" e quelle che per la legislazione del passato regime spettavano ai luogotenenti. Per la Città di Trento e le altre città con proprio Statuto che ne abbiano fatto richiesta, sarà convenientemente adattato il nuovo sistema elettorale italiano con il sistema della rappresentanza proporzionale previsto dalla legge provinciale (del Tirolo) del 1914, mantenendo in vita quindi almeno in parte la legge elettorale del Tirolo.

Nello stesso anno sono attivate Commissioni consultive a livello centrale e locale per lo studio e l'elaborazione di in progetto di Statuto di Autonomia per le nuove Province, ma tutto cade in oblio dopo la marcia su Bolzano, Trento e quindi su Roma del 1922.

Eppure anche in questa occasione i politici trentini continuarono fin all'ultimo nei loro propositi: il 14 novembre 1922 in una adunanza pubblica dei Sindaci con la presenza di ampio schieramento di politici liberali e popolari e socialisti, si affermava con vigore l'esigenza di mantenere l'ordinamento dei poteri locali del Tirolo austroungarico.

Si può ora annotare come proprio dal seppur brevissimo *excursus* emergano molte delle ragioni che portarono all'Accordo De Gasperi-Gruber e ai vari progetti di Statuto di Autonomia, fino a quello che divenne la LC 5 del 1948, con la previsione di una Regione e due Province, dotate di pari livello di autonomia legislativa e amministrativa, ma in materie diverse, di un Consiglio regionale che si articola nei due Consigli provinciali, e tre Esecutivi distinti.

1.4. Dopo il secondo conflitto Mondiale

Alla fine del periodo fascista si riaffermano le teorie regionaliste o federaliste. Nel 1943 a Chivasso (*Émile Chanoux*) si chiede l'autogoverno della Valle d'Aosta e delle Valli Valdesi. Da rilevare che la Dichiarazione di Chivasso conteneva le rivendicazioni autonomistiche delle popolazioni alpine. Il documento esaltava il principio del federalismo quale strumento di organizzazione dello Stato, largamente presente nell'opera

e nell'azione di Chanoux, ma anche del sardo Emilio Lussu. In esso, infatti, leggiamo: «Il federalismo rappresenta la soluzione del problema delle piccole nazionalità e la definitiva liquidazione del fenomeno storico degli irredentismi. Un regime federale repubblicano a base regionale e cantonale è l'unica garanzia contro un ritorno della dittatura». Vennero così stabilite le basi teoriche dell'Autonomia delle valli alpine che affondano nel superamento del sistema monarchico, che aveva consentito le involuzioni reazionarie del fascismo, e nell'opzione per un regime federale repubblicano a base regionale, da realizzare all'interno dello Stato italiano completamente rinnovato e tale da assicurare le libertà fondamentali dell'individuo e delle comunità di cui esso è parte.

È in questo contesto, oltre a quello sopra descritto, che nascono numerosi progetti di statuto di Autonomia speciale, formulati da quasi tutte le formazioni politiche, ivi incluso il CLN, oltre a quelli di carattere istituzionale, che derivano dalle trattative avviate già in sede di definizione delle relazioni tra Italia e Austria per la sottoscrizione dei trattati di pace, che porteranno all'Accordo Degasperi-Gruber e al Trattato di pace di Parigi del 1946.

Se ne evidenziano solo alcuni aspetti direttamente connessi a quanto detto nelle premesse. Il primo progetto del prefetto di Bolzano Innocenti è strutturato in perfetta similitudine allo Statuto del 1946 della Regione Siciliana, con alcuni aggiustamenti relativi alla tutela della popolazione di lingua tedesca e quindi alla Provincia di Bolzano. Esso prevede la soppressione delle Province e la costituzione di una Regione autonoma con riconoscimento di diritti culturali, linguistici e di conservazione delle tradizioni per le minoranze linguistiche, che avranno anche uno specifico organo, il Comitato delle Minoranze, che ha poteri deliberativi su tutte le questioni attinenti i diritti delle minoranze etniche in tutti i casi in cui in Assemblea legislativa non si raggiunga l'unanimità: quindi assicura un forte potere di veto alle Minoranze per la tutela dei loro diritti, considerando anche che il Comitato ha composizione paritetica, cui si aggiunge il Presidente, che è il Presidente dell'Assemblea stessa, con voto dirimente.

Il progetto della SVP del 1946 è particolarmente significativo per diversi aspetti: il principale dei quali è quello di prevedere un unico statuto speciale di Autonomia per il Trentino e l'Alto Adige/Sudtirolo, l'altro è quello di prevedere organi, ma non istituzioni comuni, per le due Comunità, entrambe elevate a Regione autonoma.

Sono da rilevare, in particolare, queste peculiarità del progetto: a) contiene un preambolo che richiama l'Accordo Degasperi Gruber, come avverrà in seguito con la norma di attuazione di chiusura della vertenza tra Italia e Austria, il d.lgs. 266/1992. Esso fa riferimento anche alle deliberazioni dei consigli comunali di Cortina d'Ampezzo, Colle S. Lucia, Livinallongo, ed altri comuni che, in virtù della loro appartenenza ai territori e ai regimi catastali e fondiari del Tirolo, chiedono di rimanere nel territorio delle due nuove Regioni, anche questo argomento ancora presente in attuali progetti di modifica del territorio regionale.

Il preambolo, tra l'altro, considera che tanto la popolazione del Sudtirolo che quella del Trentino sono d'accordo di trattare insieme diverse materie di interesse comune, e ravvede quindi l'opportunità di un unico Statuto per le due Regioni senza pregiudizio per i diritti della popolazione di lingua tedesca sanciti dall'Accordo del 5 settembre 1946 a Parigi. Prevede dunque due Regioni con organi propri, ma anche due organi comuni: le Assemblee riunite e le Giunte riunite. Individua la competenza legislativa delle assemblee riunite, tra l'altro, in numerose materie (in totale 22) tra le quali: giudici conciliatori, libri fondiari, acque, sanità, previdenza, caccia, pesca, trasporti di interesse comune, ordinamento tributario, enti ecclesiastici e Camere di commercio, industria, legge comunale, sicurezza e polizia, Il Presidente regionale rappresenta anche lo Stato nel territorio, salvo che per l'esame e l'impugnazione eventuale delle leggi regionali avanti alla Corte costituzionale, compito affidato al Presidente della Corte d'Appello di Trento in veste di Commissario dello Stato per entrambe le regioni. Il progetto definisce in modo più ampio i diritti dei gruppi etnici, prevedendo anche una Corte costituzionale comune, che però non è transitoria, ma continuerà ad operare come sezione autonoma della Corte costituzionale della Repubblica, anche dopo la sua istituzione. È attribuita la potestà legislativa esclusiva alle due Regioni in tutte le materie non riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, che vengono elencate, o delle Assemblee congiunte.

In materia di "Finanza regionale", come per il progetto dell'ASAR, la potestà legislativa in materia di tributi è riservata alla Regione, salvo che per i dazi di confine (tariffe doganali) e monopoli; l'ordinamento tributario è attribuito alla competenza legislativa delle due assemblee regionali riunite, che deliberano a maggioranza di entrambe. Dunque anche in questo progetto il potere impositivo dei tributi è riservato pressoché

totalmente alla Regione, che contribuisce però alle spese dello Stato con una quota annuale, proporzionale agli oneri su di esso ricadenti e proporzionale alla popolazione e delle spese sostenute dallo Stato stesso nella regione: il contributo è fissato triennialmente da apposita commissione mista paritetica, formata da rappresentanti del ‘Governo della Regione’ e del ‘Governo dello Stato’

Il progetto dell’ASAR è simile per approccio a quello SVP evidenziato, prevede però un territorio regionale unitario, come nel progetto del prefetto Innocenti, ma coincidente con la Venezia Tridentina con i confini stabiliti nel 1919, ampliabile alle province di Belluno, Brescia e Vicenza sulla base di referendum consultivo. Il Presidente ha rango di Ministro e potere deliberativo nel Consiglio dei Ministri e provvede anche al mantenimento dell’ordine pubblico con un corpo di polizia regionale, al quale è preposto un prefetto eletto dall’Assemblea. Per la finanza regionale, analogamente al progetto SVP, si prevede il trasferimento totale del potere impositivo alla Regione che pertanto provvederà a contribuire al finanziamento delle spese statali mediante il versamento di una quota proporzionale agli abitanti della regione.

2. *Province e Regione nello Statuto del 1948: le criticità*

Il percorso di formazione della legge costituzionale di approvazione dello statuto va al “ribasso” rispetto alle aspettative ed ai progetti anche del Prefetto Innocenti (quantomeno del primo), seguendo la fase dei compromessi fra le diverse tendenze manifestate sulla declinazione della forma di stato regionale (pur prevista nella nuova Costituzione) nell’ambito dell’Assemblea costituente, che vedevano soprattutto alcune forze decisamente contrarie alla previsione di regioni con significativa autonomia legislativa ed amministrativa, quindi ad ampie forme di autogoverno; avversità che comportò una decisa presa di posizione da parte dello stesso Presidente del Consiglio De Gasperi nei confronti dell’Assemblea, con riferimento a tutti i quattro statuti speciali in approvazione.

La peculiarità dell’esito finale LC 5/48 deriva proprio dall’impostazione dell’Accordo De Gasperi-Gruber del 1946 e dalla interpretazione del *Frame/Quadro* entro il quale doveva essere definito l’assetto istitu-

zionale delle garanzie di autogoverno delle popolazioni della Provincia di Bolzano e dei vicini comuni bilingui del Trentino.

Come già si è fatto cenno, si può a ragione ritenere che vi sia un filo conduttore tra le esperienze di autonomia nei Principati vescovili, nel Tirolo dell'Impero, le rivendicazioni delle Comunità di Trento e di Bolzano alla fine della Grande Guerra, la definizione dell'Accordo 1946, il trattato di pace di Parigi e la struttura tripartita dello Statuto 1948: infatti è significativo e peculiare per due ordini di motivi; il primo dei quali è quello dell'architettura istituzionale che vede la Regione e le Province con il medesimo livello di potestà legislativa e amministrativa, ma su materie diverse e con una netta predominanza della Regione in quasi tutte le materie attinenti l'economia, compreso credito e cooperazione, l'ambito sociale e sanitario, l'ambiente, il territorio, le infrastrutture di livello regionale, solo per citarne alcune; molta rilevanza hanno nello statuto le materie delle acque pubbliche e del loro utilizzo, in particolare idroelettrico, che riconoscono alla Regione – non alle Province – un ruolo di rilievo, che purtroppo sarà sacrificato nel Secondo Statuto per effetto dell'intervenuta nazionalizzazione dell'energia elettrica.

La peculiarità “tripartita” si manifesta in particolare sulla conformazione del Consiglio regionale, eletto su base di unica legge elettorale regionale, ripartito su due collegi provinciali, i cui eletti formano contemporaneamente il Consiglio provinciale e quello regionale; ma essa si manifesta anche nella finanza provinciale, che in origine è prevalentemente derivata dalla Regione.

Gli effetti della impostazione statutaria descritta si riflettono anche su aspetti molto concreti, come ad esempio il bilancio che, nel 1955, si sintetizza: a) per la Regione in 6,046 miliardi di lire, dei quali 4,6 miliardi di imposte e tasse regionali o erariali interamente o parzialmente (compartecipazioni 90%) devolute (nel 1971 diventano 41,779 miliardi). b) per la provincia di Trento rispettivamente 3,470 miliardi (diventano 23,9 miliardi nel 1971); per la Provincia di Bolzano in 2,621 miliardi di lire (diventano 23 miliardi di lire circa nel 1971). Si comprende la differenza rispetto all'oggi se solo si evidenzia che l'attuale Regione dispone di un bilancio di circa mezzo miliardo di euro a fronte di oltre 11 miliardi di euro complessivi dei bilanci delle due province autonome.

Inoltre le norme di attuazione del primo statuto, definite con decreti legislativi del Governo in modo unilaterale, quindi senza partecipazione

delle istituzioni dell'Autonomia, tardano ad essere emanate e sono anche limitate e limitanti nei contenuti.

La delega delle funzioni amministrative regionali alle province prevista dall'art. 14 dello Statuto come modo ordinario del loro esercizio, quindi con prevalenza della funzione legislativa regionale, ma contemperata dalla prevalenza dell'azione amministrativa provinciale, non riesce ad essere attuata. Quando finalmente inizia ad avverarsi con l'approvazione di alcune deliberazioni legislative regionali, in particolare i d.d.l. regionali n. 198 e 199, il Governo rifiuta il visto, inducendo il Consiglio regionale a votarli nuovamente, per costringere il Governo stesso ad impugnare le delibere legislative avanti alla Corte costituzionale.

La Corte costituzionale si pronuncia con le sentenze del febbraio 1957 che dichiarano totalmente incostituzionale le intere deliberazioni di leggi regionali, declinando l'interpretazione dell'art. 14 dello Statuto in modo da trasformare sostanzialmente la facoltà di delega in mera possibilità di avvalimento da parte della Regione, di fatto svuotandolo di contenuto quantomeno sul piano politico-istituzionale; infatti si intende che la norma così come formulata limita la discrezionalità amministrativa delle Province, che avrebbero dovuto attenersi anche a precise direttive, criteri e parametri di riferimento, non previste e da inserire nella legge regionale stessa, mantenendo così di fatto alla Regione anche un ampio potere di indirizzo e coordinamento, oltre che di controllo e sostituzione; così rendendo vana una "formula chiave" dello Statuto. Si trattava infatti di un elemento "chiave", di compromesso per l'accettazione di una Regione con ampi poteri legislativi e un ruolo determinante anche sul piano finanziario. Afferma infatti la Corte, in quella sede, che "Le considerazioni precedenti concorrono tutte nel convincere che la disciplina dettata nella legge impugnata con la delegazione in essa disposta è in contrasto con i caratteri essenziali dell'istituto previsto dall'art. 14 dello Statuto, come sono stati di sopra delineati, e per conseguenza la legge stessa, così come è formulata, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per la sua impostazione generale, dovendo dalla Regione essere data attuazione alla norma dettata nel menzionato articolo dello Statuto col disporre e regolare la delegazione con norme che siano conformi allo spirito e alla finalità della disposizione statutaria, come si è esposto".

Alla sentenza 28 febbraio 1957 n. 39¹⁰ della Corte costituzionale, segue infatti il «los von Trient» di Castel Firmiano, il 17 novembre 1957.

¹⁰ (Alcune massime significative sulla S. 39/1957): n. 262: La delegazione di funzioni amministrative da un ente pubblico ad un altro ente pubblico, che non trova precedenti di rilievo nell'ordinamento anteriore, costituisce un istituto generale nel nuovo ordinamento regionale italiano. La delegazione da parte dello Stato alle Regioni è prevista nell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione e negli Statuti delle Regioni ad Autonomia speciale. La delegazione da parte della Regione alle Province e ad altri enti pubblici locali è prevista nello art. 118, ultimo comma, della Costituzione, e negli Statuti speciali per la Sardegna (art. 44) e per il Trentino-Alto Adige (art. 14). Non è prevista nello Statuto speciale per la Valle d'Aosta perché in questa Regione non vi sono provincie. Non è prevista nello Statuto per la Sicilia, perché l'art. 15 di detto Statuto, da un lato dichiara che le circoscrizioni provinciali sono soppresse nell'ambito della Regione e, dall'altro, affida alla legislazione esclusiva della Regione l'ordinamento degli enti locali nel quadro di principi generali determinati. – Massima 264: L'attribuzione alla Regione Trentino-Alto Adige delle potestà amministrative indicate nel primo comma dell'articolo 13 dello Statuto è attribuzione piena, comprensiva così della titolarità come dell'esercizio delle funzioni. La delegazione da parte della Regione alle Province, ai Comuni e ad altri enti locali, prevista dall'art. 14 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, si riferisce alle funzioni proprie della Regione, contemplate nel primo comma dell'art. 13. Essa implica trasferimento dell'esercizio, non della titolarità delle funzioni. – massima 265: Dal principio che la delegazione prevista nell'art. 14 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige implica trasferimento dell'esercizio, non della titolarità, delle funzioni amministrative proprie della Regione, discende la duplice conseguenza che alla Regione spetta un potere di vigilanza, di controllo e di sostituzione sull'ente delegato, limitatamente agli atti che formano oggetto della delegazione, e che d'altra parte, perché l'attività dell'ente delegato possa svolgersi secondo le direttive e sotto il controllo della Regione, la delegazione deve aver per oggetto funzioni specifiche e determinate. – Massima 267: La legge approvata per la seconda volta dal Consiglio della Regione Trentino-Alto Adige nella seduta del 3 ottobre 1956, avente per oggetto “delega alle Province autonome di Trento e Bolzano di funzioni amministrative nelle materie di agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, apicoltura, caccia e pesca e opere di bonifica”, è costituzionalmente illegittima, perché vi si dispone e vi si regola la delegazione di funzioni amministrative dalla Regione alle Province con norme che non sono conformi allo spirito e alla finalità della disposizione contenuta nell'art. 14 dello Statuto speciale della Regione. Scopo della delegazione è quello di utilizzare gli uffici già esistenti dell'ente delegato, per non crearne altri. Non tutte le funzioni previste nel primo comma dell'articolo 13 dello Statuto sono state trasferite dallo Stato alla Regione con le necessarie norme di attuazione, e in ordine a quelle non ancora trasferite è inammissibile ogni delegazione “in bianco” per il futuro.

Le Province ciononostante utilizzano al meglio le proprie competenze per favorire lo sviluppo culturale, socioeconomico e infrastrutturale: solo per citare qualche elemento, in Trentino, nel periodo 1948-1972 vengono emanate ben 241 leggi provinciali¹¹, comprese quelle istitutive dell'Istituto Trentino di Cultura, che darà vita all'Istituto Superiore di Scienze sociali e poi alla Libera Università degli Studi di Trento; ma sviluppano anche, sia in termini quantitativi che qualitativi, la formazione professionale; a ciò si aggiunge la vasta opera di ricerca e progettazione che ha portato alla formazione del primo Piano Urbanistico Provinciale, inteso non soltanto come strumento di pianificazione territoriale, ma piuttosto come strumento complesso di orientamento delle politiche di sviluppo sia sotto il profilo istituzionale, con la costituzione dei Comprensori, sia sotto quello economico-sociale; quindi Piano Urbanistico come programmazione, con approccio multidisciplinare e interdisciplinare, applicato alle politiche di sviluppo a sostegno di un percorso di cambiamento economico sociale epocale, se solo si pensi che in pochi anni oltre i tre quarti della popolazione attiva in agricoltura dovette trovare una diversa occupazione in altri settori, industriale e artigianale e dei servizi in primis; pur senza peraltro poter impedire una nuova (limitata questa volta) fase di emigrazione all'estero.

In Alto Adige *Südtirol*, nel periodo 1948-1972 vengono emanate ben 283 leggi provinciali¹², delle quali solo 5 riguardano la formazione professionale, 9 l'istruzione e la scuola, 6 l'urbanistica e la tutela del paesaggio e solo indirettamente l'agricoltura, 8 l'artigianato solo per il profilo professionale e formativo. Anche in provincia di Bolzano si passa nel periodo da circa il 45% degli occupati in agricoltura¹³ nel 1948, a circa il 20 % nel 1971.

¹¹ Nei ventiquattro anni successivi sono 841 e fino ad oggi 1.992.

¹² Nei ventiquattro anni successivi sono 997 e fino ad oggi 1.639.

¹³ O. LECHNER, B. MORODER, *Ritratto economico dell'Alto Adige*, Bolzano, 2012.

3. Il Pacchetto (1969) delle 137 misure a favore della popolazione altoatesina. Nuovo ruolo di Province e Regione nel "secondo" Statuto di Autonomia

Dopo le due risoluzioni dell'ONU¹⁴ che invitano Italia e Austria a trovare soluzioni per la composizione della vertenza, nasce il 1° settembre 1961, per decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, la Commissione di studio dei problemi dell'Alto Adige, nota come "Commissione dei Diciannove", che deriva il nome dal numero dei suoi componenti, nove dei quali in rappresentanza della popolazione altoatesina (tra i quali l'On.le Alcide Berloff e Silvius Magnago), cinque della popolazione trentina (tra i quali Renato Ballardini e Flaminio Piccoli), gli altri dello Stato.

Si vede ancora una volta la compartecipazione delle due Comunità, seppure in proporzioni diverse, alla ricerca di una soluzione comune per una questione intitolata al solo Alto Adige, ma con soluzioni però destinate, almeno in parte molto significativa, ad incidere sulle sorti istituzionali di entrambe le province. La soluzione arriva con le 137 "Misure a favore delle popolazioni altoatesine" (il c.d. Pacchetto) concordate a Copenaghen il 30 novembre 1969 tra i Ministri degli Esteri Kurt Waldheim e Aldo Moro, assieme al Calendario operativo per la verifica della loro attuazione.

Osservando la composizione delle 137 misure possiamo rilevare che:

- 1) il Pacchetto è strutturato mantenendo l'unità dello Statuto;
- 2) di conseguenza contiene 97 misure di revisione dello statuto "vigente", delle quali ben 60 riguardano entrambe le Province e la Regione; delle altre 40 misure da realizzare, solo 7 sono di interesse comune. Il Pacchetto è finalmente approvato dall'assemblea del Congresso della SVP a Merano il 22 novembre 1969 con il solo 52,9 per cento dei voti favorevoli. A fine novembre si esprime favorevolmente il Consiglio regionale e infine il 3 e 4 dicembre arriva il voto favorevole del Parlamento italiano e quindi il 16 dicembre quello del Parlamento austriaco;
- 3) I contenuti principali del pacchetto, considerando solo quelli relativi

¹⁴ N. 1497/1960 e n. 1661/1961.

agli aspetti istituzionali-ordinamentali delle Province e della Regione, riguardano:

- a) modifiche dello Statuto di Autonomia del 1948, con l'attribuzione alle Province di molte competenze della Regione, ma anche di nuove competenze;
- 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 in questa sede alle misure "70 e 71", che prevedono la costituzione di due Commissioni paritetiche per le norme di attuazione, Commissione dei 12 e dei 6, con l'attribuzione del compito di esprimere parere obbligatorio per le norme (decreti legislativi) che il Governo deve approvare per l'attuazione del nuovo Statuto.

In entrambe le Commissioni metà dei componenti sono di designazione statale, l'altra metà è di designazione dei Consigli regionale e provinciali o, nel caso della Commissione dei 6, del solo Consiglio provinciale di Bolzano (la Commissione dei 6 è, infatti, competente per le norme di esclusivo interesse di quella Provincia).

Queste Commissioni rappresentano soprattutto il mutamento più significativo 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 istituzionale, fondato sul metodo della negoziazione bilaterale, che dà il segno caratteristico della nuova fase dell'autonomia; ciò assicura la possibilità di trovare le soluzioni più idonee per le comunità locali, ma anche per innovare i rapporti con lo Stato anche inteso come Comunità nazionale.

Con il Pacchetto del 1969 e le conseguenti leggi costituzionali del 1971 e 1972 la struttura e i ruoli di Regione e Province mutano radicalmente, con il trasferimento a queste ultime di gran parte delle materie di competenza prima regionale, sia in tutti i settori dell'economia, che del territorio e dell'ambiente, dei servizi e delle infrastrutture, ma anche riguardo alla tutela della salute, dell'assistenza, rimanendo alla Regione prevalentemente competenze di carattere ordinamentale che si correlano, intersecandosi, con quelle "di merito" delle province¹⁵.

¹⁵ I bilanci regionali e provinciali nel 1978, dopo la fase di "primo *assestamento* delle funzioni", sono di 424 miliardi per Provincia di Bolzano, 365 miliardi di lire per quella

La struttura istituzionale rimane articolata sui tre soggetti, la rappresentanza della popolazione rimane incentrata sul Consiglio regionale, ripartito nei due Consigli provinciali sulla base del Collegio elettorale di riferimento, ma è invece modificata radicalmente la struttura e l'articolazione delle materie di competenza. Così anche la finanza provinciale, che non è più derivata dalla Regione, se non per le eventuali deleghe, che si espande acquisendo anche la competenza in materia di finanza locale e di tributi locali, oltre che provinciali.

4. Il nuovo articolo 107 dello Statuto: le norme di attuazione dello Statuto come espressione del metodo negoziale e motore dell'effettività dell'Autonomia

Si è evidenziato come la previsione della nuova procedura di formazione (art. 107 St.) delle norme di attuazione abbia affermato il principio negoziale. Infatti l'art. 107 St prevede ora le norme di attuazione come fonte legislativa rinforzata, in quanto derivante da una procedura che impone il parere obbligatorio della Commissione paritetica dei 6 per le norme rivolte al solo Alto Adige *Südtirol*.

Nel sistema delle fonti esse si collocano tra la Costituzione e la legge ordinaria, come si evince dalla giurisprudenza costituzionale; basti citare 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 come esercizio di una facoltà di delega del Parlamento al Governo, disciplinata dall'art. 76 della Costituzione»¹⁶.

Altro aspetto significativo è dato dalla “portata” del parere (natura del parere nel procedimento di formazione della norma). Se è vero, infatti, che il parere richiesto alla Commissione paritetica sulle norme di

di Trento (da poco più di 20 del 1971 per entrambe) e poco più di 20 per la Regione (da 42 del 1971; dunque posizioni più che invertite tra risorse amministrate dalla Regione e dalle Province.

¹⁶ Così anche si esprime il CdS nel parere della Sezione Prima il 29 novembre 1995 (n. 3302/95).

attuazione è un parere obbligatorio, ma non vincolante, è anche vero che, ai fini di un corretto svolgimento della funzione consultiva prevista dall'art. 107, primo co., dello Statuto speciale, la stessa Commissione – come è possibile desumere anche dall'art. 108, secondo co. – deve essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo, a conclusione del lavoro preparatorio, si appresta definitivamente ad adottare ai fini dell'attuazione della disciplina statutaria. Il rispetto di tale esigenza, se non conduce a escludere che il Governo possa apportare, dopo il parere della Commissione, varianti di carattere formale al testo dei decreti, impedisce invece allo stesso di adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina, senza sottoporre nuovamente alla Commissione stessa le modifiche, su cui la Commissione abbia modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere sul piano del riparto stesso delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia.

Nel nuovo assetto le norme di attuazione diventano dunque il vero motore per la effettiva realizzazione del disegno statutario, ma anche per la capacità dell'utilizzo del nuovo strumento giuridico per assicurare l'evoluzione dinamica dell'Autonomia in correlazione al mutamento dell'ordinamento generale. Esse svolgono, infatti, un plurimo ruolo: 1. trasferimento effettivo, dallo Stato e dalla Regione alle Province, delle funzioni, degli apparati, dei procedimenti amministrativi e dei rapporti giuridici in atto, del patrimonio/demanio statale (o regionale); 2. adeguamento degli ambiti di competenza, anche a carattere espansivo, soprattutto delle Province, utilizzando anche lo strumento della delega di funzioni dello Stato, anche legislative, nelle materie (o ambiti di materia) non previste (quali, ad esempio, demanio idrico e idraulico, grandi concessioni idroelettriche, infrastrutture statali, lavoro), ovvero: 3. aggiornamento dell'assetto generale dell'"ordinamento dell'Autonomia" del TAA/S rispetto all'evoluzione dell'ordinamento generale relativo ad Autonomie/Regioni ordinarie; questa funzione di adattamento è costante nel tempo, ma ha conosciuto un particolare rilievo con le modifiche del Titolo V, parte II, della Costituzione, negli anni 1999-2001, ed infine con le modifiche costituzionali del 2012 e loro leggi attuative; ulteriore ruolo da evidenziare è quello della tutela, anche in questo caso dinamica nel tempo, rispetto al fenomeno dell'"erosione" dei contenuti delle materie

di competenza e quindi della potestà, sia legislativa che amministrativa. Questo fenomeno dell'erosione si accentua particolarmente per effetto del declino o quantomeno della stasi, prolungata nel tempo, del processo di attuazione delle regioni ordinarie, quindi della stessa forma di Stato regionale prevista dalla Costituzione.

Infatti nel primo periodo di attuazione dello statuto del 1972 le norme sono focalizzate sull'attivazione del nuovo impianto istituzionale: si cita per tutte il d.P.R. 1 febbraio 1973, n. 49, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale con riferimento agli organi della Regione e delle Province di Trento e di Bolzano e alle modalità di esercizio delle funzioni regionali. L'urgenza di tale norma è connessa anche con il fatto che nel corso dell'anno 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, nonché per quelle dei Consigli comunali della Provincia di Bolzano. Appartengono a quest'area anche i d.P.R. 28 marzo 1975, n. 470 e n. 473 che si occupano della finanza locale, della Regione e delle Province nonché dell'organo regionale di riesame dei bilanci e dei rendiconti. Le norme si occupano al contempo del trasferimento alle Province delle funzioni, degli apparati e dei beni nonché dei procedimenti in atto e correlati rapporti giuridici dallo Stato e dalla Regione; disciplinato inoltre il trasferimento alle Province dei beni e dei diritti demaniali e patrimoniali sia dello Stato che della Regione con il d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115. Contemporaneamente si affrontano le varie materie nei settori della tutela e governo del territorio, delle grandi infrastrutture, della cultura e della tutela e valorizzazione del patrimonio storico ed artistico (e paesaggistico), della organizzazione e della tutela sanitaria e sociale, dello sviluppo economico e dei servizi in tutti i settori dell'economia, delle comunicazioni e trasporti, solo per citarne alcuni.

Vanno qui ricordate anche le fondamentali norme di attuazione del 1992, approvate contemporaneamente e determinanti per la chiusura della vertenza con l'Austria e per il deposito all'ONU della quietanza liberatoria: i decreti legislativi nn. 265, 266, 267 e 268 del 1992: esse riguardano l'intero sistema istituzionale, rappresentano anche un primo eclatante esempio di adeguamento dinamico dell'autonomia rispetto alla

sempre presente erosione degli spazi di autonomia con l'evoluzione di impronta centralistica della legislazione statale, ma anche rispetto all'utilizzo sempre ampio dei poteri di indirizzo e coordinamento del Governo centrale. Queste norme rappresentano soprattutto una interpretazione "rivalutante" dell'intero assetto dell'autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/*Südtirol*, che infatti viene esplicitamente correlato all'accordo De Gasperi-Gruber, con riferimento ad entrambe le Province autonome, oltre che alla Regione.

Il decreto legislativo n. 266 del 1992 concerne il rapporto tra attività legislativa ed amministrativa di Stato, Province e Regione. Fra le tre norme citate quella più problematica appare 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 l'accordo De Gasperi-Gruber del 1946 e quindi l'aggancio formale ed esplicito al livello internazionale come elemento fondamentale e presupposto dello Statuto, e quindi del Pacchetto; l'altro è legato alla difficoltà da parte dello Stato 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 vincoli alla potestà legislativa della Regione o delle Province autonome, con riferimento ai limiti della potestà legislativa indicati dagli artt. 4 e 5, 8 e 9 dello Statuto. La nuova impostazione alla fine accettata dal Governo italiano, 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 consente la sopravvivenza delle leggi regionali o provinciali divenute incompatibili e quindi inadeguate fino al pronunciamento della Corte costituzionale.

Per la potestà statale di indirizzo e coordinamento sono individuate soluzioni che da un lato limitano l'invasività di tali atti, riconducendone la vincolatività al solo perseguimento delle finalità o degli obiettivi, dall'altra si prevede la verifica preventiva di compatibilità con lo Statuto dei progetti degli atti statali di indirizzo e coordinamento da parte delle Province o della Regione, secondo le rispettive competenze. 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 negativo segua anche l'impugnativa per conflitto di attribuzione.

Un ultimo aspetto riguarda la lamentata invasività dell'attività delle Amministrazioni statali nelle materie di competenza provinciale e regionale; a ciò si intende ovviare ponendo un divieto al legislatore statale di attribuire, nelle materie di competenza della Regione e delle Province autonome, agli organi statali funzioni amministrative diverse da quelle loro spettanti in base alla Statuto ed alle norme di attuazione; ferma restando naturalmente l'osservanza, su entrambi i versanti, del principio di leale collaborazione tra le Amministrazioni statali e quelle locali. Questa soluzione, fondata sul principio di separazione, riguarda anche il riparto di fondi statali.

Sulla base di questi contenuti, elaborati da un comitato ristretto incaricato dalla Commissione dei Dodici nel gennaio 1991, si perviene a successivi perfezionamenti del testo delle norme di attuazione a seguito di un'ulteriore trattativa volta ad ottenere alcune precisazioni relativamente ai richiami all'Accordo di Parigi del 1946. Si giunge così all'approvazione contemporanea dei decreti legislativi 16 marzo 1992, n. 265, 266, 267 e 268, concernenti anche alcune modifiche a norme di attuazione vigenti e altre questioni di specifico interesse della Provincia di Bolzano, nonché le nuove norme di attuazione in materia di finanza regionale e provinciale.

Per talune questioni rimaste non risolte in sede di rilascio della quietanza liberatoria il Governo assume l'impegno informale e unilaterale (i cosiddetti «*blancocheques*») di continuare a cercare le soluzioni idonee presso le Commissioni dei Dodici e dei Sei.

5. Le norme di attuazione dopo il 1992 come espressione della capacità di risposta dell'Autonomia alla crisi di finanza pubblica iniziata nel 1992

Dopo la quietanza liberatoria del 1992, è altrettanto importante rilevare come le norme di attuazione statutaria siano state utilizzate come espressione della capacità negoziale tra Stato-Province-Regione nelle fasi di maggiore criticità istituzionale nazionale, soprattutto per quanto riguarda la finanza pubblica e l'economia del Paese. Si osservi quante e

di quale portata norme siano state adottate nel periodo immediatamente successivo al 1992, anno dell'uscita della lira dallo SME e dell'emanazione di norme fortemente restrittive della finanza pubblica, con manovre dell'ordine di 100.000 miliardi di lire, laddove la trattativa Autonomia-Stato ha portato all'emanazione, tra il 1994 e il 2009, di 57 nuove norme di attuazione, con effetti determinanti per la qualificazione della capacità di autogoverno, salvaguardando al contempo le capacità finanziarie del sistema. 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, sottraggono ingenti risorse all'Autonomia; esse infatti «riservano all'erario» le entrate medesime derivanti dalla “manovra fiscale” destinandole in via esclusiva al servizio del debito pubblico. Non si trattava, si badi bene, 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, quanto di evitare che ciò avvenisse in forme che per loro natura andavano ad incidere in via permanente sulla struttura delle fonti di alimentazione delle risorse delle autonomie speciali; il tutto a pochi mesi di distanza dal rilascio della quietanza liberatoria e dalla approvazione – almeno per quanto riguardava il Trentino e l'Alto Adige – della specifica norma di attuazione in materia di finanza (D.lgs. 16 marzo 1992, n. 268). A fronte di tali problematiche la soluzione proposta dalle Province e dalla Regione prevede un'intesa tra 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) nella quale prevedere:

a) il trasferimento (o la delega) alle due Province autonome di una serie di ulteriori competenze statali, quali quelle del personale insegnante della scuola, rimasto allo Stato anche con la norma di attuazione del 1988, dell'ANAS, degli uffici periferici dello Stato, esclusi quelli adibiti alla difesa, all'ordine interno, alla giustizia e alla finanza statale, ecc.;

b) l'assunzione di una quota delle spese per investimenti di competenza statale, ad esempio l'Università e l'INPS.

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. Il 24 dicembre 1993 è promulgata la legge n. 537, recante «Misure correttive di finan-

za 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 Province e pertanto vengono sospesi i previsti tagli.

Da ricordare, in questa fase storica, anche la crisi dei rapporti istituzionali tra Autonomia e Stato, 1994, a seguito del decreto di nomina della Commissione dei Dodici e di quella dei Sei, che reca anche l'individuazione (unilateralmente da parte del Ministro) del Presidente delle Commissioni stesse in uno dei rappresentanti del Governo; 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. La Corte in effetti si pronuncia nel mese di marzo 1995 (sentenza n. 109 del 23 marzo 1995) accogliendo la tesi delle due Province autonome e quindi annullando la nomina del Presidente della Commissione dei Dodici e dei Sei disposta con atto unilaterale del Governo.

Il 28 dicembre 1995 è 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 delega delle funzioni relative alla viabilità stradale (già ANAS) e il 30 giugno dello stesso anno per i rimanenti trasferimenti e deleghe di competenze.

Seguono i decreti legislativi n. 432 e 433 del 1996, con i quali vengono definiti i rapporti finanziari Stato-Province e Regione, nonché il trasferimento di tutto il personale insegnante e direttivo delle scuole di ogni ordine e grado (dell'ordine di 20 mila dipendenti complessivamente). Seguono ulteriori norme con le quali si trasferiscono alle Province le funzioni statali in materia di finanza locale, ma anche le funzioni e gli uffici del Compartimento Anas del Trentino Alto Adige, degli uffici del lavoro, compreso l'ispettorato, i beni culturali e patrimoniali dello Stato esistenti sul territorio non fruiti per le residue competenze statali, le funzioni amministrative ausiliarie degli Uffici giudiziari (compreso TRGA), l'intero demanio idrico e le grandi derivazioni di acque pubbliche, comprese quelle a scopo idroelettrico, le opere idrauliche, le reti

distribuzione dell'energia, i trasporti, in particolare ferroviario regionale e interregionale, i conservatori musicali e gli istituti superiori per le industrie artistiche, l'assistenza sanitaria e sociale negli istituti penitenziari, i controlli sanitari sulle importazioni. Sulla base dell'indirizzo legislativo assunto con la legge finanziaria del 1994, proseguito e confermato anche dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale delle regioni a statuto ordinario, le norme di attuazione statutaria continuano, ancora oggi, a costituire strumento essenziale per il coordinamento tra legislazione e politiche di finanza pubblica statale e quelle corrispondenti a livello provinciale e regionale, assieme alle modifiche della parte finanziaria dello Statuto con legge ordinaria, previo accordo tra Stato, Province e Regione. Vanno ascritte a questo filone anche le più recenti norme di delega di funzioni statali in materia di università, statali e non, di cassa integrazione guadagni e mobilità, di uffici ausiliari della giustizia presso tribunali e corti d'appello; per la Regione le norme in materia di credito, di catasto terreni e urbano nonché di previdenza e assicurazioni sociali.

6. Gli effetti (rilevanti) delle modifiche della Costituzione tra il 1993 e il 2001

Con la legge costituzionale n. 1 del 1993 si ha il riconoscimento della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali a tutte le autonomie speciali, mantenendola anche nel Trentino Alto Adige in capo alla Regione e non alle Province, alle quali comunque compete, per effetto delle modifiche statutarie e delle nuove norme di attuazione, la potestà legislativa in materia di finanza locale, tributi locali, armonizzazione dei bilanci, coordinamento della finanza pubblica nel territorio provinciale.

Con la legge costituzionale n. 2 del 2001 «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano», a seguito della legge costituzionale n. 1 del 1999, che aveva riconosciuto alle regioni ordinarie l'autonomia statutaria e la previsione dell'elezione diretta del presidente, interviene la correlata modifica dei cinque statuti speciali, prevedendo la legge regionale (per il Trentino Alto Adige/*Südtirol* legge provinciale) per la disciplina della forma di governo, dell'elezione dei Consigli e del

Presidente, dei referendum popolari abrogative, consultivi e propositivi; queste leggi regionali/provinciali costituiscono nuova fonte legislativa rinforzata, rispetto alle leggi “ordinarie”, per lo specifica procedura di approvazione con maggioranza qualificata e possibilità di referendum confermativo. Il Parlamento ha così ampliato l'autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano nella scelta della propria forma di governo, oggi totalmente disciplinata dalla legge costituzionale concernente lo Statuto. La riforma dello Statuto operata dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 si muove quindi per un rafforzamento del ruolo delle due Province autonome e pone le basi per la specializzazione 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 questa prospettiva la legge provinciale statutaria sulla forma di governo è una diretta conseguenza del trasferimento della competenza elettorale dalla Regione alle Province autonome e della ridefinizione del Consiglio regionale come organo composto dai due Consigli provinciali autonomamente eletti. Ancora una volta, dunque, obiettivi comuni alle due Comunità, diversi modi di attuarne i risultati da parte delle due Province autonome; infatti a Trento si sceglie l'elezione diretta del presidente e un sistema elettorale fortemente premiante in funzione della governabilità; a Bolzano si mantiene l'elezione indiretta (la forma parlamentare) oltre al vincolato sistema proporzionale collegato strettamente alla tutela delle minoranze e dei tre gruppi linguistici¹⁷. Non va peraltro trascurato come lo stesso Statuto ponga dei limiti alla differenziazione dei processi elettorali ed istituzionali delle Province, considerato che l'art. 48 impone che le elezioni dei due Consigli provinciali devono comunque svolgersi “contestualmente” e “nella medesima giornata”, con ciò evidenziando la perdurante unitarietà del quadro/*frame* regionale, seppur con il ruolo ora predominante della dimensione istituzionale provinciale.

Nel corso dell'anno 2001 è ulteriormente intervenuta la Legge costituzionale n. 3 del 2001 con la riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione, che ha portato di conseguenza a rivedere complessivamente il rapporto tra Stato e Regioni, ma in parte anche con le autonomie

¹⁷ Provincia autonoma Trento, legge provinciale 1/2003; Provincia autonoma Bolzano, legge provinciale 19 settembre 2017, n. 14.

speciali, attraverso l'art. 10, cosiddetta clausola di galleggiamento o di garanzia, che assicura l'applicabilità delle nuove norme costituzionali anche alle autonomie speciali, ma solo nel caso in cui esse siano più favorevoli alle autonomie stesse.

Gli effetti diretti della legge costituzionale n. 3 del 2001 sulla autonomia del Trentino Alto Adige/*Südtirol* sono costituiti principalmente: a) dalla costituzionalizzazione della definizione delle due Province autonome di Trento e di Bolzano come soggetti costituenti la Regione Trentino-Alto Adige; b) dal riconoscimento di una sorta di "originarietà" delle forme di autonomia speciale, laddove il nuovo art. 116 della Costituzione afferma che regioni e province a statuto speciale "dispongono" di tali forme peculiari di autonomia, che quindi non risultano più, come in precedenza «riconosciute/concesse»; c) dal riconoscimento alle Province (più che alla Regione sulla base dell'interpretazione sistematica) di competenze ulteriori, rispetto a quelle attribuite statutariamente, in una serie di materie tra quelle ascritte alla potestà concorrente ovvero a quelle non elencate dall'art. 117 Cost. e quindi attribuite alla potestà legislativa residuale regionale; d) il riconoscimento alle Province autonome di una soggettività in campo comunitario e internazionale attraverso la possibilità di partecipare, nelle materie di competenza, alle fasi ascendenti (decisoria) e discendenti (attuative) degli atti normativi e degli altri atti dell'Unione europea nonché di provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalle leggi dello Stato e fermo restando il potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza; si prevede inoltre la possibilità, nelle materie di competenza, di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, sempre con le forme e modalità disciplinate dalle leggi dello Stato; e) la possibilità di ratificare, con legge provinciale/regionale, intese definite con altre Regioni per il migliore esercizio delle rispettive funzioni, anche attraverso l'individuazione di organi comuni¹⁸; f) l'abolizione del controllo preventivo dello Stato sulle leggi provinciali e regionali, che diviene eventuale e successivo; g) in via indiretta ed interpretativa, l'abolizione del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti amministrativi delle Province e della Regione.

¹⁸ Vedi Accordi 2007 con regioni Veneto e Lombardia nonché con la Provincia autonomia Bolzano.

Va infine segnalato come, comunque, nella struttura normativa dello Statuto permangano elementi della precedente concezione della Regione come ente primo depositario dell'autonomia e delle potestà istituzionali; in particolare tuttora parte significativa della disciplina dei Consigli (ma anche della Giunta) è reperibile nella sezione sull'Assemblea regionale, cui si fa rinvio (artt. 49 e 51 St.) in materia di Consigli provinciali. In questo contesto si innesta anche l'introduzione della prassi statutaria della coincidenza tra presidenza (e vicepresidenza a turni alterni) della Regione e delle Province autonome, nonché la scelta di attuare l'art. 18 dello Statuto, delegando alle Province autonome (l.r. 3 del 2003) la maggior parte delle funzioni amministrative appartenenti alla materie di competenza regionale; in questo caso senza incontrare obiezioni da parte del Governo.

Un'ultima annotazione riguarda il fatto che nessuna delle leggi costituzionali intervenute tra il 1993 e il 2001 e comunque nessuna modifica dello Statuto speciale del Trentino Alto Adige/*Südtirol* è intervenuta mutando il principio del parallelismo tra potestà legislativa e potestà amministrativa, salva delega della Regione alle Province come modalità normale di esercizio delle funzioni amministrative della Regione e la facoltà delle province di delegare alcune loro funzioni agli enti locali, in netta diversità di orientamento con il principio di sussidiarietà dei Trattati europei e dell'art. 118 della Costituzione.

7. Lo strumento della modifica del Titolo VI dello Statuto, Finanza della Regione e delle Province, come espressione del principio di consensualità derivante dall'articolo 104 dello Statuto

Venendo ora alla fase più recente dell'evoluzione dell'autonomia delle Province autonome e del loro rapporto con la Regione va sottolineato come nel periodo tra il 2009 ed oggi si sia ricorso allo strumento della modifica concordataria dello Statuto con legge ordinaria, secondo la speciale procedura dell'art. 104 dello Statuto stesso, in materia di finanza, tributi regionali, provinciali e locali, di finanza locale, nonché di concorso delle istituzioni dell'Autonomia agli obiettivi di finanza pubblica della Repubblica, anche in termini di riduzione dei saldi di bilancio dello Stato. Infatti, il sistema dell'autonomia ha potuto utilizzare il metodo

negoziale ed il principio consensualistico previsto dall'art. 104 per la modifica del titolo VI St. con legge statale ordinaria, rafforzata però dal vincolo della previa concorde richiesta del governo e delle istituzioni dell'autonomia.

Contestualmente si è comunque utilizzato lo strumento delle norme di attuazione statutaria per altre finalità, complementari alle modifiche statutarie, e cioè quelle di disciplinare gli ulteriori trasferimenti e deleghe di funzioni statali soprattutto alle Province autonome, come, ad esempio, nei citati casi delle funzioni statali in materia di finanziamento delle università, degli strumenti di sostegno al reddito da lavoro, ovvero di gestione degli uffici ausiliari degli uffici giudiziari operanti nel territorio regionale.

Anche in questo percorso necessariamente protagoniste sono le Province autonome, affiancate dalla Regione per la propria parte, che in questa fase risulta anche l'elemento recessivo, considerando che si è concordata anche la riduzione, con contestuale incremento di quella spettante alle Province (da 7/10 a 8/10), di metà della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA interna (da 2/10 a 1/10), costituente la maggiore fonte di finanziamento dell'ente medesimo.

Si deve peraltro tenere in debita considerazione il fatto che ancora una volta le modifiche statutarie e le norme per il trasferimento di nuove funzioni/competenze statali nel periodo dal 2009 in poi vedono la comune reazione delle Province, che congiuntamente trattano con il Governo le nuove soluzioni alle gravi problematiche dell'emergenza della finanza pubblica italiana, proponendo alternative alle vie "spicce" normalmente utilizzate in queste condizioni sia dal Governo che dal Parlamento nei confronti delle Autonomie, e non solo di quelle speciali, peraltro.

Un'ulteriore annotazione va esposta in merito al fatto che fino al 2009 lo strumento della modifica concordata del Titolo VI dello Statuto era stata utilizzata dopo il 1972 solo una volta, mentre le modifiche dal 2009 sono ben tre, conteggiando solo quelle di carattere sostanziale direttamente riferite alla finanza provinciale, locale e regionale (2009, 2013 e 2014¹⁹) alle quali va aggiunto il quarto accordo raggiunto nel novembre 2021, che è ora inserito come modifica dell'art. 79 St. nella Legge di

¹⁹ Legge 191/2009 art. 1, co. 107 e ss., con la legge 147/2013, art. 1, co. 518 e 520, ed infine con la legge 190/2014, art. 1, co. 407 e seguenti.

Bilancio dello Stato per gli anni 2022-24 (art. 169 del disegno di legge in Parlamento).

Dunque lo strumento negoziale e dell'accordo è stato utilizzato dapprima nel 1989 (Governo Gorla) con la legge n. 386, interamente dedicata alle "Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria", per la quale, tra l'altro, si era espresso formalmente il Consiglio Provinciale con una propria deliberazione di adesione sul testo concordato dalle Giunte con il Governo, prima della sua approvazione da parte delle Camere. Nel 2009 si è nuovamente intervenuti con il cosiddetto "accordo di Milano", trasferito in legge con l'intervento dell'art. 1 della legge 190/2009 (legge finanziaria per il 2010); analogamente nel 2013, con modifiche parziali, e nel 2014, con il cosiddetto "patto di garanzia", che integra e aggiorna in modo sostanziale gli accordi precedenti, per mezzo dell'art. 1 della legge di bilancio 2015-17, legge n. 191 del 2014. Gli effetti di queste tre leggi, per la coerenza e continuità dei contenuti, possono essere considerati congiuntamente, come evoluzione del testo originario determinata dalle ulteriori necessità di intervento dello Stato sulle risorse dell'Autonomia, in quanto strettamente correlate alle crescenti criticità della finanza pubblica. Tali innovazioni statutarie nel complesso producono la sostanziale e radicale modifica della struttura e delle prerogative della finanza provinciale, regionale e locale, sia sul versante delle entrate, che su quello della spesa; al contempo intervengono nella strumentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e l'Autonomia anche con la modifica espansiva della potestà legislativa delle Province e della Regione in materia di tributi provinciali, regionali, locali, ma al contempo sulle modalità del concorso dell'Autonomia agli obiettivi di perequazione e solidarietà nazionale, agli obblighi derivanti dalla partecipazione all'UE e relativi vincoli, agli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica italiana; in materia di coordinamento della finanza pubblica, le Province e la Regione assumono una loro propria funzione di coordinamento di finanza pubblica con riferimento a tutti gli enti locali e a tutti gli altri enti ad ordinamento o a finanza derivata provinciale, che nel loro insieme vengono definiti "sistema territoriale integrato di finanza pubblica". Gli obiettivi del sistema, concordati unitariamente dalle istituzioni dell'Autonomia con lo Stato, sono tradotti in autonome misure di finanza pubblica "locale" con legge provinciale (regionale per

quanto di competenza), con le quali vengono adattati alla realtà istituzionale del Trentino e dell'Alto Adige/*Südtirol* e sulla base di decisioni "locali" gli obiettivi, i vincoli e gli obblighi derivanti dai Trattati UE, dalla Costituzione e dalle politiche di finanza pubblica a livello statale. Alle medesime Province compete anche la verifica dei risultati, in cambio ottenendo la inapplicabilità agli enti del sistema delle norme statali di carattere puntuale in materia²⁰; analogamente la Regione assume tale funzione, ben più limitata in termini dimensionali, rispetto agli enti strumentali a finanza derivata dalla Regione stessa.

Questi effetti dell'innovazione del rapporto Stato-Autonomia evidenziano la unicità del sistema-architettura istituzionale del TAA/S, 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 competenze e delle funzioni statali al sistema dell'autonomia in tutte le materie previste dallo Statuto, ed anche oltre (*praeter statutum*). Situazione e risultato ben diversi da quello delle autonomie ordinarie ed anche delle speciali, con qualche eccezione, in particolare di Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia; basti pensare ad alcuni settori di primaria rilevanza, a partire da quello dell'istruzione, che è la seconda voce per dimensione organizzativa e finanziaria del bilancio statale (oltre 40 miliardi all'anno e 1,1 milioni di dipendenti) che a livello provinciale ha comportato il trasferimento di oltre 20 mila dipendenti alle due Province, con un onere di oltre un miliardo annuo di euro complessivo; oppure il comparto della finanza locale, comprendente anche la perequazione tra le risorse finanziarie dei comuni, anch'essa dello stesso ordine di grandezza sul piano finanziario. Proprio per tali motivi il confronto per il Trentino Alto Adige/*Südtirol* in numerose materie andrebbe

²⁰ Art. 79 Statuto: co. 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'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi dell'art. 4 o 5 St.

fatto con il bilancio statale e le strutture tuttora gestite dalle Amministrazioni centrali, mentre il settore che meglio si presta al confronto di fatto è quasi solo quello sanitario, le cui dimensioni e caratteristiche qualitative e quantitative sono effettivamente equiparabili, ancorché anche in questo campo rimanga tutt'ora la differente impostazione del sistema di finanziamento del SSN, che per le Autonomie speciali, salvo la Regione siciliana, è interamente a carico del bilancio regionale (qui provinciale) senza alcuna partecipazione al Fondo sanitario nazionale.

8. Uno sguardo sugli attuali progetti di modifica dello Statuto

In tutte le legislature sono stati presentati in Parlamento disegni di legge costituzionale di modifica dello Statuto speciale, in particolare, ma non solo, ad opera dei deputati e senatori eletti nella circoscrizione del Trentino Alto Adige *Südtirol*. Nella attuale XVIII Legislatura ne sono stati depositati nove, dei quali due (C. 601 e S.19) riguardano la innovazione della procedura per l'approvazione delle leggi costituzionali di modifica dello Statuto speciale (art. 103 St) prevedendo l'intesa preventiva dei Consigli sul testo di legge tra la prima e la seconda approvazione da parte delle Camere²¹. Altri (C 946 e S.11) prevedono la modifica degli artt. 4 e 8 dello Statuto trasferendo la materia dell'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni alla potestà legislativa primaria delle Province. Altri (S.35 e S.43) ancora prevedono una modifica organica dello Statuto soprattutto intervenendo sul riparto delle competenze legislative sia fra Stato e Autonomia, sia fra Province e Regione. Da segnalare, infine, sempre con riferimento al tema in esame, tre disegni di legge costituzionale per la modifica del territorio regionale e quindi delle Province autonome sia sul lato occidentale (Lombardia) che su quello orientale (Veneto) per l'aggregazione di Comuni che in passato appar-

²¹ «I progetti di modificazione del presente Statuto approvati dalle due Camere in prima deliberazione sono trasmessi al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali per l'espressione dell'intesa. Il diniego alla proposta d'intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio regionale o dei componenti il Consiglio provinciale interessato. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono approvare la legge costituzionale».

tenevano al territorio del Tirolo ovvero al sistema di tavolare e dei libri fondiari e alle circoscrizioni giudiziarie del Trentino o dell'Alto Adige e che da anni chiedono di essere aggregati al Trentino Alto Adige con le procedure dell'art. 132, secondo co., della Costituzione.

9. Considerazioni finali

Quanto fin qui descritto, seppure sommariamente, evidenzia come il progetto istituzionale derivante dal Pacchetto del 1969, tradotto nello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige del 1972 risulta di fatto, fra le autonomie speciali, quello portato al più alto grado di attuazione ed effettività. Infatti l'opera realizzata non solo corrisponde al progetto originale, ma in effetti si è spinta anche oltre tale limite in aspetti e settori rilevanti, quale quello delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche e delle opere idrauliche, ma anche in quello dell'alta formazione universitaria e della ricerca, ovvero delle infrastrutture di interesse nazionale, superando il dato formale del testo statutario, utilizzando al contempo ampiamente altri strumenti offerti dallo Statuto stesso, quali il metodo negoziale (in particolare, ma non solo dato dall'art. 107 St.) e il principio "consensualistico" in particolare per la parte finanziaria del Titolo VI (art. 104 St.), ma anche lo strumento della delega di funzioni statali, legislative ed amministrative, in materie e servizi non previsti dallo Statuto, secondo quanto previsto dall'art. 16, terzo co. e dall'art. 17 dello Statuto medesimo²².

L'evoluzione degli ambiti di competenza dell'Autonomia nel suo complesso ha comportato nel tempo l'assunzione del ruolo centrale nel "sistema tripolare" da parte delle due Province autonome e contestualmente la marginalizzazione della Regione, sia sul piano dell'architettura statutaria, con le modifiche del 2001, il ribaltamento del rapporto tra Regione, ora costituita dalle due Province, nonché della relazione tra

²² Art. 16, III co.: 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. – Art. 17. Con legge dello Stato può essere attribuita alla regione e alle province la potestà di emanare norme legislative per servizi relativi a materie estranee alle rispettive competenze previste dal presente statuto.

Consiglio regionale e Consigli provinciali, ove il primo è ora costituito dai Consigli provinciali in seduta comune, a loro volta eletti sulla base di leggi provinciali. Leggi che, approvate con procedura rinforzata, determinano anche la forma di governo delle Province stesse e la disciplina dei referendum abrogativi, propositivi e consultivi nonché dell'iniziativa popolare delle leggi.

Ma la trasformazione del ruolo della Regione nell'ambito del "sistema dell'Autonomia" è avvenuta anche sulla base di leggi regionali, quale la LR n. 3/2003, con la quale è stata delegata alle Province la quasi totalità delle funzioni amministrative. Trasformazione peraltro avvenuta anche sulla base di prassi che potremmo definire "statutarie", in primo luogo quella della cosiddetta "staffetta" fra i Presidenti delle Province alla Presidenza e Vice presidenza della Regione, in analogia temporale all'alternanza, a metà Legislatura, della Presidenza Consiglio regionale tra gruppi linguistici, nonché della sede del Consiglio stesso, invece espressamente previste dall'art. 30 dello Statuto.

Sul piano delle relazioni istituzionali tra Province e tra le stesse e la Regione con lo Stato è da registrare l'efficacia della collaborazione/cooperazione, vera e propria costante sinergia anche nella partecipazione alle Commissioni paritetiche dei 12 e dei 6, che ha portato all'approvazione, dal 1973 ad oggi, di 190 norme di attuazione ed alle quali si devono la gran parte dei risultati illustrati sul piano della effettività dello Statuto di Autonomia. Tale fattiva collaborazione/cooperazione, che si è speso nel tempo allargata alla collaborazione con le rispettive delegazioni dei parlamentari elette nel territorio regionale, ha consentito anche di modificare la parte finanziaria dello Statuto con la procedura della legge ordinaria, previo accordo tra Stato e Province-Regione. L'utilizzo di entrambi gli strumenti ha consentito di trasformare le situazioni più critiche dei rapporti con lo Stato, soprattutto sul piano finanziario, in relazione alle gravissime crisi della finanza pubblica complessiva degli anni '70, '90 e dopo il 2007-2011, in altrettante opportunità. Con ciò ottenendo di ampliare sempre più, di volta in volta, la sfera delle competenze e di adeguare al contempo i rapporti finanziari Stato-Autonomia. Al contempo si è assicurata la necessaria partecipazione e concorso delle Province e della Regione agli obiettivi ed obblighi della finanza pubblica del Paese, così come all'attuazione della finalità generale della perequazione ed della solidarietà con le aree regionali economicamente più deboli nonché

del principio di leale collaborazione tra i tutti i livelli istituzionali della Repubblica, come definiti dall'art. 114 della Costituzione. Il tutto anche nel rispetto della loro interpretazione da parte della giurisprudenza costituzionale, che da un lato ha sempre confermato la permanenza delle prerogative delle autonomie speciali derivanti dai loro statuti, così come anche dalle norme di attuazione statutaria, alle quali sempre riconosce il mantenimento del rango sovraordinato nell'ambito delle fonti legislative dell'ordinamento, dall'altro ha sempre anche qualificato come principi fondamentali di riforma o dell'ordinamento sia le norme correlabili alla potestà esclusiva dello stato in materia di trattati europei e internazionali, di armonizzazione dei bilanci pubblici, ma di fatto anche degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, quantomeno di quelli più di più ampia portata e rilevanti sul piano degli equilibri di bilancio (anche dello Stato Comunità) e di sostenibilità del debito pubblico complessivo, quindi vincolanti anche per le autonomie speciali, pur nel rispetto delle modalità e delle forme previste dagli statuti stessi e dalle relative norme di attuazione.

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 va però considerato anche in combinazione con 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 ordine alle funzioni-valori trasversali della tutela della concorrenza e delle tutela dell'ambiente in particolare, ma anche con riguardo al limite civilistico, soprattutto in materia di personale delle pubbliche amministrazioni; limite che, nell'interpretazione delle Amministrazioni centrali e della stessa Corte costituzionale, tende ad estendersi e riflettersi sulla capacità contrattuale delle Istituzioni dell'Autonomia, alle quali invece compete, in base alle norme statutarie, la definizione di contratti collettivi di lavoro sostitutivi di quelli nazionali. Il che naturalmente non significa escludere i vincoli posti dal bilancio e dai vincoli/obiettivi di finanza pubblica, che non sono, nel caso delle Province autonome e della Regione, quelli posti dalle leggi statali di coordinamento finanziario per le autonomie ordinarie, bensì quelli derivanti dall'art. 79 dello Statuto di Autonomia e dalle specifiche norme di attuazione. Tutto

questo anche alla luce, oltre che della potestà legislativa esclusiva di cui agli artt. 4 e 8 St., anche del disposto del co. 4 del medesimo art. 79, che attribuisce alle Province la autonoma definizione degli obiettivi di coordinamento di finanza pubblica per l'intero sistema territoriale integrato²³.

Tutto ciò ha comportato e comporta un sempre più marcato fenomeno di erosione della potestà legislativa dell'Autonomia, ma indirettamente anche di quella amministrativa, in contraddizione con i citati principi dello Statuto speciale e delle norme di attuazione, ma anche della specifica norma del 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.

Oltre a ciò occorre tenere presente, in termini più latî, il fenomeno dell'erosione degli ambiti di competenza effettiva anche con riferimento alle altre autonomie, sia speciali che ordinarie, che finiscono per riflettersi negativamente anche sull'Autonomia del Trentino Alto Adige/*Südtirol*. Il tutto, assieme agli specifici profili già illustrati, porta ad evidenziare l'esigenza, anzi l'urgenza di ulteriori progetti di evoluzione dei rapporti con lo Stato, sia sul piano di nuovi accordi in materia di finanza e tributi nonché sulle modalità e i criteri di definizione del concorso agli obiettivi di perequazione, solidarietà e sostenibilità del debito e dei saldi di bilancio statale, sia sul piano dell'integrazione delle norme di attuazione statutaria. Questo genere di intervento riguarda in primo luogo le norme "di sistema", come il citato d.lgs. 266/1992 e quelle riguardanti l'esplicazione delle funzioni-valori (materie non materie) quali in primis

²³ 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'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli artt. 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.

quelle della tutela della concorrenza e dell'ambiente o il limite civilistico. Il tutto in attesa di poter affrontare l'argomento della revisione dello Statuto (più che dell'adeguamento, che parrebbe orientare all'integrazione con le autonomie ordinarie), che postula necessariamente la previa modifica dell'art. 103 St. con la previsione dell'intesa dei Consigli provinciali e regionale prima della approvazione in seconda lettura della legge costituzionale di revisione dello Statuto stesso.

Considerando il fenomeno dell'erosione dell'autonomia, va infatti osservato che dopo il 2001 l'impostazione della legislazione statale nelle materie a potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo co., Cost.) è stata formulata in netta prevalenza secondo schemi invasivi della competenza legislativa regionale, in netta contraddizione con quanto previsto dal terzo co. dell'art. 117 della Costituzione, che assegna alla legislazione statale la funzione di indicazione dei principi fondamentali, con la proliferazione di norme di dettaglio. A tal proposito basti esaminare le leggi finanziarie e di bilancio dello Stato, con migliaia di commi (1.150 e altri 20 articoli nella legge 178/2020), in realtà articoli trasformati in commi per effetto del ricorso sistematico all'approvazione della legge con il voto di fiducia al governo. Questa impostazione è stata 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, rendendole credibili per i mercati finanziari, ai quali lo Stato si rivolge mensilmente con la vendita di ingenti quantitativi di titoli di Stato, dell'ordine di 40-50 miliardi al mese: tutto ciò si riverbera anche sulla necessità di disporre direttamente in legge statale i vincoli e gli obiettivi, così come gli obblighi e i divieti, direttamente quantificabili nelle norme di copertura finanziaria, ovvero in quelle che devono dare dimostrazione dell'osservanza degli equilibri di bilancio di breve e di medio termine, non solo riguardo alla finanza delle amministrazioni centrali, quanto per tutte le amministrazioni pubbliche, a tutti livelli istituzionali, quindi anche con riferimento alla finanza degli enti territoriali e dei loro enti strumentali. Da tale impostazione discende anche la conseguenza di individuare anticipatamente anche le norme imperative di dettaglio, che riguardano anche la sfera di competenza della potestà legislativa regionale, che in tal modo assume sempre più la caratteristica di legislazione integrativa-attuativa. Questo orientamento del Parlamento, pur se contrastato con una elevata con-

flittualità dalle Regioni, sia ordinarie che speciali, e, entro certi limiti e casi, censurato dalla Corte costituzionale²⁴, è stato in parte superato assicurando la partecipazione delle Regioni e degli enti locali al procedimento di pre-formazione delle leggi attraverso il sistema delle Conferenze, Stato-Regioni, Stato-Città e Unificata, ma con esiti ben limitati. Si deve infatti anche tenere conto degli effetti delle modifiche costituzionali del 2012, della legge attuativa n. 243/2012 (con procedura rinforzata) e delle conseguenti modifiche delle leggi 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. E tutto ciò pur con i limiti ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale, che comunque riconosce il fondamento dell'impostazione statale, riconoscendo per tutte le autonomie la funzione ancillare del coordinamento statale della finanza pubblica e del sistema tributario, rispetto alla competenza esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci. In tal modo la competenza statale, anche in virtù della derivazione dai trattati internazionali e dagli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tende ad espandersi oltre le regole di impostazione della contabilità pubblica e di gestione dei bilanci, gli obiettivi generali (di sistema) di finanza pubblica, i correlati obblighi e divieti, in base al principio di leale collaborazione di tutte le autonomie, anche speciali.

²⁴ Sentenze nn. 320/2004, 241/2004 e 37/2004, 423/2004, 51/2005, ma anche le sentenze 229 del 2011, 28, 51, 60, 79, 104 del 2013, n. 22 e 88 del 2014.

LA RAPPRESENTANZA POLITICA A GARANZIA DELL'AUTONOMIA SPECIALE E DELLE MINORANZE LINGUISTICHE

LA DISCIPLINA ELETTORALE PER I CONSIGLI PROVINCIALI,
IL PARLAMENTO NAZIONALE, IL PARLAMENTO EUROPEO

Matteo Cosulich

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *La legislazione elettorale provinciale*. 3. *Le leggi elettorali di Camera e Senato*. 4. *La legge elettorale europea*. 5. *Considerazioni conclusive*.

1. Premessa

Se si prende in considerazione la legislazione elettorale vigente in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* per eleggere le assemblee dotate di funzioni legislative o comunque paralegislative¹ (altrimenti detto, le assemblee espressive di rappresentanza politica)² è agevole constatare come, ad ogni livello territoriale, tale legislazione risulti sempre derogatoria rispetto alla corrispondente disciplina generale.

Anche quando la disciplina generale coincide necessariamente con quella vigente in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, come nel caso della legislazione elettorale dei due Consigli provinciali (e dunque, *ex art. 25*, co. 1 St. T-AA/S, del Consiglio regionale)³, essa, almeno nel caso bol-

¹ Si fa naturalmente riferimento al Parlamento europeo, le cui varie forme di intervento nel procedimento di formazione degli atti normativi unionali possono essere sussunte nel «potere legislativo» (N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo. Un'introduzione*, Roma, 2019, 69).

² Con riferimento ai Consigli regionali si veda T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, II ed., Milano, 1981, 3. Sulla politicità che connota la funzione legislativa vedi, con particolare riferimento agli enti regionali, F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, 1991, 22-23 e T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, X ed., Milano, 2019, 12-13.

³ Ai sensi di tale disposizione statutaria, infatti, «Il Consiglio regionale è composto dei membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano».

zanino, presenta significative peculiarità rispetto alla disciplina vigente nelle altre Regioni italiane. D'altra parte, sia la legislazione elettorale provinciale trentina sia quella bolzanina, in quanto discipline generali, contengono al loro interno una specifica deroga, prevista per l'assegnazione di un seggio in ciascun Consiglio provinciale, *ex art.* 48, co. 2 e co. 3 St. T-AA/S⁴.

Nella descritta prospettiva derogatoria, verranno qui di seguito analizzate: le legislazioni elettorali dei Consigli provinciali (par. 2), le discipline legislative vigenti per eleggere in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* i deputati e i senatori (par. 3), la legge elettorale dei parlamentari europei spettanti al nostro Paese, con particolare riferimento alla sua applicazione nella circoscrizione II – Italia nord-orientale che include la Regione trentino-altoatesina (par. 4).

L'analisi permetterà di verificare come le discipline derogatorie siano finalizzate a favorire la rappresentanza delle minoranze linguistiche, per il tramite delle forze politiche nelle quali esse si riconoscono; rappresentanza a sua volta funzionale alla tutela delle minoranze linguistiche e dunque del complessivo equilibrio fra le diverse componenti linguistiche del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, ragione e fondamento della speciale autonomia disciplinata dal corrispondente Statuto regionale. Conclusivamente, occorrerà interrogarsi sull'idoneità delle esaminate discipline derogatorie a conseguire gli obiettivi ora sommariamente indicati (par. 5).

2. La legislazione elettorale provinciale

La disciplina generale delle modalità di elezione del Consiglio provinciale di Bolzano presenta una peculiarità non riscontrabile nelle previsioni relative all'elezione di nessun altro Consiglio, regionale⁵ o provinciale autonomo che sia. Così il «sistema proporzionale» è oggi⁶ statutariamente (dunque costituzionalmente) imposto al legislatore (provinciale, nel

⁴ Vedi *amplius infra* par. 2.

⁵ Sui limiti posti alla legislazione elettorale delle Regioni ordinarie si veda B. CARAVITA, *Le Regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, in ID. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, IX.

⁶ Secondo i testi statutari vigenti sino alla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, il «sistema proporzionale» era espressamente previsto per eleggere i Consigli regionali

caso di specie) soltanto per disciplinare l'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano (art. 47, co. 3 St. T-AA/S). Alla luce della giurisprudenza costituzionale, il vincolo proporzionale sembra da interpretarsi rigidamente, escludendosi ogni attenuazione della proporzionalità, foss'anche soltanto l'introduzione di una clausola di sbarramento corrispondente al quoziente naturale⁷ ($q=v/s$)⁸, in quanto comunque si finirebbe «con il costituire un aggravamento rispetto alle condizioni previste dalla stessa legge per la assegnazione dei seggi» (Corte cost., sent. n. 356 del 1998, punto 3. *in diritto*), vale a dire il raggiungimento del più contenuto quoziente corretto secondo la formula $q=s/v+2$ ⁹. È agevole constatare come l'aumento di due unità del denominatore abbassi il quoziente, riducendo così il numero di voti necessari per ottenere un seggio. Il che, combinandosi con l'applicazione della formula $q=v/s+2$ in un'unica circoscrizione provinciale, determina l'accentuata proporzionalità del sistema elettorale¹⁰ tuttora vigente nella Provincia autonoma di Bolzano, ai sensi dell'art. 54, co. 1 legge statutaria provinciale Bz 19 settembre 2017, n. 14¹¹.

La rigorosa interpretazione del vincolo statutario del «sistema pro-

del Friuli Venezia Giulia (art. 13, co. 1 St.) e della Sardegna (art. 16), oltre che del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (art. 25, co. 1 St.).

⁷ Si trattava della previsione introdotta dalla legge regionale trentino-altoatesina 15 maggio 1998, n. 5, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sent. n. 356 del 1998, qui richiamata nel testo. Si rammenti al riguardo che in allora, e sino alla l. cost. n. 2 del 2001 che, all'art. 4, revisiona lo Statuto speciale trentino altoatesino, il vincolo del sistema proporzionale vigeva per il Consiglio regionale, i cui componenti, eletti nelle due circoscrizioni di Trento e di Bolzano, si ripartivano poi nei corrispondenti Consigli provinciali, secondo il previgente art. 48, co. 1 St. T-AA/S. La corrispondente competenza legislativa elettorale spettava alla Regione, secondo l'allora vigente art. 25, co. 1 St.

⁸ Dove il quoziente q , utilizzato per assegnare i seggi alle liste concorrenti, corrisponde al numero dei voti validamente espressi v diviso per il numero dei seggi da attribuire.

⁹ Così, ai sensi dell'art. 61, co. 1, primo periodo legge regionale T-AA/S 8 agosto 1983, n. 7, successivamente trasfuso nel corrispondente art. del d.P.G.r. 29 gennaio 1987, n. 2/L, «per l'assegnazione del numero dei consiglieri a ciascuna lista, si divide il totale dei voti validi riportati da tutte le liste per il numero dei consiglieri spettanti al collegio, più due, ottenendo così il quoziente elettorale».

¹⁰ Si veda F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, 91.

¹¹ Tanto è vero che tale sistema elettorale viene definito «proporzionale puro» (G. KLOTZ, G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali nelle Regioni a Statuto speciale: un con-*

porzionale», propria della risalente giurisprudenza costituzionale e della vigente legislazione bolzanina, trova la sua ragion d'essere – per dirla col giudice delle leggi – nella volontà di evitare l'introduzione di correttivi che «siano di ostacolo alla rappresentanza delle minoranze linguistiche [...] e quindi in contrasto con le finalità perseguite dallo Statuto speciale nell'imporre quel sistema elettorale»; il sistema proporzionale, infatti, è «imposto dallo Statuto speciale [...] quale strumento di migliore garanzia per le minoranze linguistiche, giacché consente loro di poter esprimere una rappresentanza che può rispecchiare la consistenza e l'adesione al gruppo, sulla base di una libera e spontanea aggregazione dei suoi componenti» (sent. n. 356 del 1998, punto 3. *in diritto*).

In Alto Adige/*Südtirol* la rappresentanza delle minoranze non soltanto viene assicurata attraverso l'imposizione del sistema proporzionale, ma anche, con specifico riferimento ai ladini, giuridicamente garantita¹²; in Trentino, invece, la rappresentanza dei ladini viene politicamente assicurata. Nell'una e nell'altra Provincia, le accennate modalità di rappresentanza dei ladini si configurano come derogatorie rispetto alla disciplina legislative elettorale generale dettata da ciascuna Provincia autonoma per l'elezione del proprio Consiglio. Si tratta di deroghe espressamente previste e, nel caso trentino, parzialmente disciplinate dallo Statuto speciale, all'art. 48: al co. 2 per il Consiglio provinciale bolzanino¹³, al co. 3 per quello trentino¹⁴.

Le differenti modalità di rappresentanza dei ladini discendo probabilmente dalla diversa disciplina dell'articolazione linguistica della popolazione, vigente nelle due Province autonome: soltanto in Alto-Adige/*Südtirol* la popolazione è tenuta a rendere, in occasione del censimento

fronto, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, Napoli, 2018, 42).

¹² Per riprendere le condivisibili scelte lessicali di R. TONIATTI, *La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza «assicurata» e «garantita»*, in *Regioni*, 1995, 1277.

¹³ Così dispone il co. 2: «La legge per l'elezione del Consiglio provinciale di Bolzano garantisce la rappresentanza del gruppo linguistico ladino».

¹⁴ Ai sensi del co. 3: «Un seggio del Consiglio provinciale di Trento è assegnato al territorio coincidente con quello dei comuni di Moena, Soraga, Vigo di Fassa, Pozza di Fassa, Mazzin, Campitello di Fassa e Canazei, ove è insediato il gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa, ed è attribuito secondo le norme stabilite con la legge di cui al secondo comma dell'art. 47», vale a dire la legge statutaria provinciale.

generale della popolazione, le «dichiarazioni di appartenenza» ad uno dei gruppi linguistici (italiano, tedesco e ladino), a sensi dell'art. 89, co. 3 St. Le dichiarazioni di appartenenza linguistica consentono dunque di identificare con certezza i candidati ladini al Consiglio provinciale, garantendo, per il tramite dell'elezione di uno di loro¹⁵, la rappresentanza del gruppo linguistico ladino, conformemente alla già richiamata previsione dell'art. 48, co. 2 St.

In assenza delle dichiarazioni di appartenenza linguistica, nella Provincia autonoma di Trento, la rappresentanza ladina viene invece assicurata ricorrendo al «criterio territoriale»¹⁶: un seggio in Consiglio provinciale viene attribuito al territorio corrispondente ai Comuni «ove è insediato il gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa» (art. 48, co. 3 St.)¹⁷. Il seggio ladino viene quindi assegnato in una sorta di collegio uninominale corrispondente al territorio dove la minoranza linguistica ladina è maggioritaria. La rappresentanza dei ladini viene così politicamente assicurata, nel presupposto di fatto che i ladini scelgano un candidato ladino. Peraltro, nel collegio potrebbe anche essere eletto un candidato non appartenente alla minoranza linguistica ladina. Viceversa, in Alto Adige/*Südtirol* il seggio ladino viene invece comunque assegnato – secondo i canoni della rappresentanza giuridicamente garantita – al candidato ap-

¹⁵ Più specificamente, ai sensi dell'art. 56 legge prov. stat. Bz n. 14 del 2017, l'Ufficio elettorale centrale attribuisce un seggio al candidato, appartenente al gruppo linguistico ladino, che ha ottenuto la più alta cifra individuale, ma non sia risultato eletto sulla base della ripartizione proporzionale dei seggi (vedi *supra* nel testo); il seggio così assegnato viene sottratto all'ultimo degli eletti appartenente alla stessa lista (art. 56, co. 1). Invece «nel caso in cui a nessuna lista con un candidato appartenente al gruppo linguistico ladino venga attribuito un seggio», il seggio assegnato al candidato ladino viene sottratto alla lista con la cifra elettorale più bassa oppure con la cifra dei voti residui più bassa (co. 2), a seconda della modalità utilizzata per ripartire proporzionalmente tutti i seggi. In tal modo, la rappresentanza ladina è «garantita» (vedi *supra* nt. 12), purché si presenti alle elezioni un candidato appartenente al corrispondente gruppo linguistico.

¹⁶ Così L. BUSATTA, *Diritti e tutela delle minoranze*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Profili costituzionali del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, Torino, 2015, 107.

¹⁷ Vedi *supra* nt. 14. Più specificamente, ai sensi dell'art. 72, co. 1, lett. g e lett. i legge provinciale statutaria Tn 5 marzo 2003, n. 2, il seggio è attribuito alla lista che nel territorio dei Comuni ladini ha ottenuto il maggior numero di voti e, nell'ambito di questa, al candidato che là ha conseguito il maggior numero di preferenze.

partenente al gruppo linguistico ladino che ha ottenuto più voti non nel solo territorio ladino, ma nell'intera Provincia.

Le differenti discipline di rappresentanza della minoranza ladina nei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano fanno sì che in Trentino sia garantita la ladinità (della maggioranza) degli elettori, anche a prescindere da quella dell'eletto, mentre in Alto Adige/*Südtirol* si garantisce la ladinità dell'eletto, a prescindere, al limite, da quella dei suoi elettori.

3. *Le leggi elettorali di Camera e Senato*

La vigente disciplina legislativa elettorale parlamentare contiene deroghe relative alle modalità di elezione dei deputati e dei senatori, volte a favorire la rappresentanza delle minoranze linguistiche alla Camera e al Senato. Come si vedrà nel prosieguo, si tratta di deroghe previste per varie minoranze linguistiche, ma, per ragioni di fatto, produttive di effetti soltanto in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

Per quanto attiene rispettivamente alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, occorre far riferimento al testo unico emanato con un decreto legislativo, il d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e a quello emanato con decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533; l'uno e l'altro sono stati ripetutamente modificati, negli ultimi anni in particolare dalla legge 3 novembre 2017, n. 165¹⁸, introduttiva, sia per la Camera sia per il Senato, di un sistema elettorale ironicamente denominato *Rosatellum*¹⁹, e dalla legge 27 maggio 2019, n. 51, volta a rendere tale disciplina immediatamente applicabile a prescindere dal numero dei parlamentari e dunque anche nell'eventualità – successivamente realizzatesi con legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 – di una riduzione degli stessi.

Per quanto attiene alle deroghe volte a favorire la rappresentanza delle minoranze linguistiche, può anzitutto rilevarsi come la vigente legisla-

¹⁸ Sulla vigente legislazione elettorale delle camere del Parlamento, introdotta appunto dalla legge n. 165 del 2017, si veda, *ex multis*, G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018, 123-159.

¹⁹ Dal cognome del suo relatore alla Camera dei deputati, Ettore Rosato, sulla scorta di una tradizione neologistica inaugurata da Giovanni Sartori nel 1993 (con il *Mattarellum*) e volta a coniare aggettivi sostantivati latini di genere neutro per indicare le numerose leggi elettorali che si sono succedute da allora.

zione elettorale preveda un affievolimento delle clausole di sbarramento. Così, per la Camera, l'art. 83 d.P.R. n. 361 dispone che per una lista «rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una Regione ad autonomia speciale il cui Statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche», la clausola di sbarramento del 3% dei voti validi espressi a livello nazionale, rilevante ai fini dell'attribuzione proporzionale dei seggi, possa essere sostituita da quella del «20% dei voti validi espressi nella Regione medesima» oppure dall'elezione di suoi candidati «in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione [...], con arrotondamento all'unità superiore» (co. 1, lett. e, nn. 1 e 2). Analogamente dispone, per il Senato, il d.lgs. n. 533 del 1993, laddove prevede per una lista «rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una Regione ad autonomia speciale, il cui Statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche», la sostituzione della clausola di sbarramento generalmente prevista con la sola elezione di suoi candidati «in almeno un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione regionale [...], con arrotondamento all'unità superiore» (art. 16-*bis*, co. 1, lett. e, nn. 1 e 2). Il requisito alternativo della clausola del 20% dei voti validi a livello regionale è invece previsto per tutte le liste, in tutte le Regioni, in ciascuna delle quali la ripartizione dei seggi si esaurisce, conformemente all'art. 57, co. 1 Cost. («Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale»).

Può agevolmente constatarsi come la disciplina delle clausole di sbarramento volta a favorire l'elezione di rappresentanti delle minoranze linguistiche nelle Regioni ad autonomia speciale, alla Camera e al Senato, sembri appositamente costruita al fine di avvantaggiare la sola componente germanofona dell'Alto-Adige/*Südtirol*, purché essa si presenti unita alle elezioni²⁰; dunque, a ben vedere, per favorire il corrispondente partito di raccolta di tale componente, vale a dire la *Südtiroler Volkspartei* (SVP), anche rispetto a possibili formazioni politiche germanofone concorrenti²¹. La dispersione del voto sudtirolese tra più formazioni politiche finirebbe infatti per impedire il superamento della clausola a livello

²⁰ Si veda O. PETERLINI, *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, Milano, 2012, 212.

²¹ Vedi G. KLOTZ, G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali*, cit., 52-53, nt. 64.

regionale o la vittoria nei collegi uninominali. Si rammenti in proposito che alle ultime elezioni politiche (4 marzo 2018) l'*SVP*, presentandosi assieme al Partito autonomista trentino tirolese (PATT), ha ottenuto, per la Camera, il 24,17% dei voti a livello di circoscrizione (coincidente con la Regione), mentre sia al Senato sia alla Camera l'*SVP* ha avuto suoi candidati eletti in due collegi uninominali (Bressanone e Merano)²². Altrimenti detto, l'*SVP* ha soddisfatto di misura le descritte condizioni poste dalle leggi elettorali della Camera e del Senato.

Risulta del pari fattualmente applicabile alla sola minoranza germanofona sudtirolese e al corrispondente partito di raccolta (*SVP*), la previsione secondo cui «i partiti o i gruppi politici organizzati rappresentativi di minoranze linguistiche riconosciute, presenti in circoscrizioni comprese in Regioni ad autonomia speciale il cui Statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche» possono collegarsi in coalizione con altri partiti o gruppi politici soltanto in alcuni «collegi uninominali della rispettiva circoscrizione» (art. 14-*bis* d.P.R. n. 361 del 1957, applicabile anche alle elezioni senatoriali in forza del rinvio operato dall'art. 8 d.lgs. n. 533 del 1993). Previsione dalla quale discende che «la coalizione, necessariamente “uniforme” nelle altre parti del territorio nazionale, possa “spezzarsi” in questi stessi collegi»²³. Com'è puntualmente avvenuto nelle elezioni politiche del 4 marzo 2018, quando, sia alla Camera sia al Senato, l'*SVP* si è presentata in coalizione con il centro-sinistra in quattro collegi (Bolzano, Pergine Valsugana, Rovereto e Trento) e da sola – vale a dire anche in contrapposizione a tale coalizione – nei rimanenti due, dov'è più radicata (Bressanone e Merano).

La stessa ripartizione del territorio regionale trentino-altoatesino in collegi uninominali, stabilita dalla vigente legislazione elettorale nazionale, è volta a tutelare la minoranza linguistica germanofona. In deroga alla previsione generale che assegna in ogni circoscrizione (regionale al Senato, regionale o subregionale alla Camera) tre ottavi dei seggi in collegi uninominali (art. 1, co. 2 d.P.R. n. 361 del 1957 e art. 1, co. 2 d.lgs. n. 533 del 1993), questi ultimi sono infatti stabiliti in Trentino-Alto Adige/

²² Si vedano i risultati elettorali al sito *internet* www.elezioni.interno.gov.it; sito cui fare riferimento anche per i risultati elettorali riportati nel prosieguo del testo.

²³ Vedi G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale*, cit., 156.

Südtirol: per la Camera in un numero «pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all'unità pari superiore» (art. 1, co. 2 d.P.R.); per il Senato nel numero di sei (art. 1, co. 4 d.lgs. 533).

Per quanto riguarda la Camera dei deputati, la deroga ora richiamata permette di assegnare quattro seggi nei collegi uninominali e tre nell'unico collegio plurinominale corrispondente all'intera Regione; se si applicasse la disciplina generalmente prevista dal d.P.R. n. 361²⁴, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* vi sarebbero invece due collegi uninominali e cinque seggi assegnati nel collegio plurinominale. La deroga permette invece di attribuire a ciascuna Provincia autonoma due collegi uninominali²⁵, anziché uno, finendo così per agevolare, in Alto-Adige/*Südtirol*, l'elezione di esponenti dell'*SVP* o comunque da essa sostenuti.

La disciplina derogatoria introdotta per il Senato della Repubblica in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* si differenzia ancor più sensibilmente dalla disciplina generale, in quanto tutti e sei i seggi spettanti alla circoscrizione regionale – vale a dire tre per ciascuna Provincia autonoma, *ex art. 57*, co. 3 Cost. – sono attribuiti in altrettanti collegi uninominali, in modo tale che in essi si esaurisce l'assegnazione dei seggi; nessun seggio viene quindi assegnato nel collegio plurinominale, neppure previsto²⁶.

Laddove l'art. 1, co. 4 d.lgs. n. 533 fissa un numero di collegi uninominali corrispondente ai seggi complessivamente spettanti alle due Province autonome (e, per tal via, alla Regione) rinvia ai «sei collegi uninominali definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422», vale a dire alla legge adottata, come ci rammenta il suo titolo, «per l'attuazione della misura 111 a favore della popolazione altoatesina»²⁷; misura

²⁴ Secondo cui «nelle circoscrizioni del territorio nazionale sono costituiti un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni elettorali [...], con arrotondamento all'unità inferiore» (art. 1, co. 2).

²⁵ Si veda la tabella A 1, allegata al decreto legislativo 23 dicembre 2020, n. 177 che, successivamente alla riduzione del numero dei parlamentari, ha rideterminato i collegi, *ex art. 3* legge n. 51 del 2019.

²⁶ Si veda la tabella B 2, allegata al d.lgs. n. 177 del 2020. Sul punto vedi criticamente già I. TANTULLI, *La legge 27 maggio 2019, n. 51: una normativa elettorale applicabile indipendentemente dal numero dei parlamentari. Soluzioni nuove, problemi antichi*, in *Osservatorio costituzionale*, 5, 2019, 137.

²⁷ V. D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Napoli, 2020, 149.

rientrante nelle proposte approvate Parlamento italiano e condivise da quello austriaco nel 1969 e consistente nella «modifica delle circoscrizioni elettorali per le elezioni del Senato, allo scopo di favorire la partecipazione al Parlamento dei rappresentanti dei gruppi linguistici italiano e tedesco della provincia di Bolzano, in proporzione alla consistenza dei gruppi stessi (modifica della legge 27 febbraio 1958, n. 64)»²⁸. Quest'ultima legge cristallizzava per l'elezione del Senato la ripartizione in collegi uninominali delle Regioni, stabilita in occasione delle prime elezioni senatoriali (1948) e corrispondente, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, a quattro collegi in Trentino (Mezzolombardo, Pergine Valsugana, Rovereto e Trento) e a due in Alto Adige/*Südtirol* (Bolzano e Bressanone)²⁹. La legge n. 422 del 1991 modifica la ripartizione ora descritta, riducendo da quattro a tre i collegi trentini e aumentando da due a tre quelli bolzani; più specificamente, viene soppresso il collegio di Mezzolombardo e istituito il collegio di Merano, a prevalenza germanofona³⁰.

Sebbene la misura 111 e la corrispondente legge n. 422 fossero riferite a un differente sistema elettorale, allora disciplinato per il Senato dalla legge 6 febbraio 1948, n. 29, il legislatore del 2019 si è probabilmente sentito internazionalmente vincolato ad applicare la legge n. 422, quasi concretasse immodificabilmente, e perciò stesso fissasse definitivamente, il contenuto della misura 111³¹. Pietrificare la ripartizione in collegi uninominali effettuata quasi trent'anni fa significa però ignorare le variazioni di popolazione nel frattempo intervenute; il che contribui-

²⁸ Così il testo della misura 111, al sito *internet* www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/codice-provinciale/Documents/pacchetto.pdf.

²⁹ Si veda il d.P.R. 6 febbraio 1948, n. 30, come rettificato dal d.P.R. 28 febbraio 1948, n. 84.

³⁰ Tanto è vero che nelle elezioni senatoriali immediatamente successive (5 aprile 1992), nel collegio uninominale di Merano l'*SVP* ottiene il 70% dei voti validamente espressi.

³¹ Ragiona di «particolare delicatezza del regime elettorale della Camera alta, che era stato specificamente preso in considerazione dalla misura 111 del c.d. Pacchetto per l'Alto Adige» F. GUELLA, *Le garanzie per le minoranze linguistiche nel sistema elettorale c.d. italicum*, in *Rivista AIC*, 3, 2015, 7. Si noti al riguardo come la ripartizione del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* nei sei collegi uninominali senatoriali di cui alla legge n. 422 del 1991 sia stata sempre successivamente mantenuta, persino dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 che novellava il d.lgs. n. 533 del 1993, abbandonando, fra l'altro, nel restante territorio nazionale (tranne che in Val d'Aosta), i collegi uninominali per l'elezione del Senato.

sce a spiegare le forti differenze di popolazione riscontrabili nei collegi trentino-altoatesini, dove ai 228.118 abitanti del collegio di Trento fanno riscontro i 120.413 del collegio di Pergine Valsugana³²; a ben vedere, poco più della metà. Al riguardo, va sottolineato come gli effetti distortivi, generati da forti differenze nella popolazione di ciascun collegio uninominale, risultano esaltati, nella vigente legislazione elettorale, dalla circostanza che in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* l'assegnazione dei seggi senatoriali si esaurisce con l'applicazione del sistema uninominale maggioritario a un turno (*plurality system*, ex art. 16, co. 1, lett. b d.lgs. n. 533 del 1993), in assenza di ulteriori seggi da assegnare nell'(inesistente) collegio plurinominale o comunque di altre modalità di attribuzione dei seggi, previste invece, com'è noto, dalla legge n. 29 del 1948³³, cui la misura 111 si riferiva.

4. La legge elettorale europea

L'istituto della deroga alla disciplina elettorale generale, volto ad agevolare l'elezione di rappresentanti delle minoranze linguistiche, caratterizza anche la legislazione elettorale europea vigente in Italia. Più specificamente, la legge statale che disciplina l'elezione dei Parlamentari europei spettanti all'Italia, vale a dire la legge 24 gennaio 1979, n. 18, ha sempre previsto un'agevolazione a favore delle «liste di candidati eventualmente presentate da partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli Venezia Giulia»: ciascuna di queste liste può infatti collegarsi ad altra lista presentata nella stessa circoscrizione (art. 12, co. 9). Ai fini della ripartizione proporzionale dei seggi, le liste collegate vengono trattate come se fossero un'unica lista: i loro voti sono sommati (art. 21, co. 1, n. 1) e i loro candidati vengono

³² Vedi Camera dei deputati, Senato della Repubblica, *Determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, Trentino-Alto Adige*, Roma, gennaio 2018, 1.

³³ Nella cui disciplina le modalità di ripartizione dei seggi tendevano a «perequare la posizione dei candidati appartenenti a collegi diversamente popolati» (C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, tomo I, X ed., rielaborata ed aggiornata a cura di F. MODUGNO, A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, Padova, 1991, 462).

disposti in un'unica graduatoria in base alle preferenze ottenute (art. 22, co. 2). Qualora nessun candidato della lista collegata espressiva della minoranza linguistica risulti eletto con tali modalità di assegnazione dei seggi, l'ultimo seggio spettante al gruppo di liste collegate viene attribuito «a quel candidato di minoranza linguistica che abbia ottenuto la maggior cifra individuale, purché non inferiore a 50.000» voti di preferenza (art. 22, co. 3)³⁴; al riguardo, va rilevato come «una sola preferenza può essere espressa per candidati della lista di minoranza linguistica» (art. 14, co. 2)³⁵.

La disciplina derogatoria ora descritta risulta tanto più significativa successivamente all'introduzione nella disciplina elettorale europea, ad opera della legge 20 febbraio 2009, n. 10, della clausola di sbarramento del 4% dei voti validi espressi a livello nazionale che detta disciplina derogatoria permette di aggirare: la clausola del 4% non si applica alla singola lista rappresentativa della minoranza linguistica, ma al gruppo di liste di cui la lista in discorso fa parte (art. 21, co. 1 e co. 1-*bis*), rendendo quindi assai più agevole per quest'ultima il superamento della soglia del 4%.

Anche con riferimento alla legge elettorale europea, la disciplina derogatoria volta ad agevolare la rappresentanza delle minoranze linguistiche risulta di fatto applicabile alla sola minoranza «di lingua tedesca della Provincia di Bolzano», unica in grado di far confluire su un candidato almeno 50.000 voti di preferenza. Tanto è vero che nelle ultime elezioni europee del 26 maggio 2019 la lista dell'*SVP*, collegata alla lista di Forza Italia, ha ottenuto nella circoscrizione dell'Italia nord-orientale 142.185 voti (di cui 113.359 in Provincia di Bolzano), mentre il suo candidato Herbert Dorfmann, sul quale si è concentrato l'unico voto di preferenza disponibile, è stato eletto grazie a una cifra individuale pari a 100.446 voti (di cui 87.491 in Provincia di Bolzano). L'*SVP* ha così ottenuto un seggio al Parlamento europeo, sebbene i suoi voti a livello nazionale siano risultati pari allo 0,53%.

³⁴ Vedi A. VUOLO, *La crisi italiana e l'elezione del Parlamento europeo*, in *federalismi.it*, 5 giugno 2019, 14, nt. 46, al sito *internet* www.federalismi.it.

³⁵ Si noti come la preferenza unica sia stata così mantenuta per le sole liste riconducibili a una minoranza linguistica, escludendosi così – con buona pace della promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive (art. 51, co. 1 Cost.) – l'istituto della preferenza di genere, previsto invece per tutte le altre liste (art. 14, co. 1 legge n. 18 del 1979, come novellato dalla legge 22 aprile 2014, n. 65).

5. Considerazioni conclusive

Per quanto attiene alle *rationes* delle discipline derogatorie in materia elettorale sin qui descritte, va anzitutto rilevato come il vincolo proporzionale, statutariamente imposto per il solo Consiglio provinciale bolzantino, sembri volto soprattutto a mantenere l'equilibrio fra le varie componenti linguistiche dell'Alto Adige/*Südtirol*, con specifico riferimento alla componente germanofona, localmente maggioritaria, e a quella italo-fona, là minoritaria.

Altrimenti detto, la divisione linguistica che connota la società altoatesina/sudtirolese, rendendo permanente la rispettiva appartenenza, induce a organizzare le istituzioni provinciali secondo la logica della *Proporzdemokratie*, tanto più che essa risulta culturalmente prossima, in quanto di matrice mitteleuropea³⁶. Non a caso, alla stessa logica rispondono altri istituti statutariamente previsti per la sola Provincia autonoma di Bolzano, quali la cosiddetta proporzionale etnica *ex art. 89, co. 3 St.*³⁷ o la rappresentanza di ciascun gruppo linguistico nell'organo collegiale esecutivo del Comune, vale a dire «nella Giunta municipale se nel Consiglio comunale vi siano almeno due consiglieri appartenenti al gruppo stesso» (art. 61, co. 2 St.). In tale peculiare prospettiva, si spiega agevolmente il permanere, nella Provincia di Bolzano, del sistema elettorale proporzionale, nonostante il suo quasi completo abbandono nel nostro paese a partire dagli anni '90 del secolo scorso³⁸.

La differente logica della rappresentanza assicurata o garantita a una specifica minoranza linguistica può cogliersi invece già nelle previsioni

³⁶ Si veda già G. LEHMBRUCH, *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen, 1967. Alla logica in discorso può ricondursi il «modello di democrazia consensuale» (A. LUPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, II ed., London, 2012, trad. it. a cura di L.C. PAPAVERO, L. VERZICHELLI, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2014, 58-65).

³⁷ Ai sensi del quale: «I posti dei ruoli [del personale civile, distinti per carriere, relativi alle amministrazioni statali aventi uffici nella Provincia], considerati per amministrazione e per carriera, sono riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici, in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento ufficiale della popolazione».

³⁸ Vedi M. COSULICH, *Sistemi elettorali (Italia)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, *Aggiornamento*, IV, 2010, 559-560.

riferite ai ladini e contenute nelle due discipline provinciali, per connotare poi le deroghe previste per Trentino-Alto Adige/*Südtirol* dalle legislazioni elettorali della Camera, del Senato e del Parlamento europeo. Come si è visto, tali deroghe consistono in previsioni volte ad agevolare il superamento delle soglie di sbarramento da parte di liste rappresentative di minoranze linguistiche e/o in assegnazioni di seggi in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* volti a privilegiare la loro attribuzione in collegi uninominali e dunque, per tal via, a favorire le forze politiche che in essi risultano maggioritarie, anche grazie alle modalità con le quali detti collegi vengono delimitati.

Si rammenti al riguardo che sia l'esenzione delle minoranze linguistiche dalle clausole di sbarramento sia la perimetrazione dei collegi uninominali ad esse favorevole costituiscono tipiche misure volte ad agevolare la rappresentanza delle minoranze stesse³⁹. Peraltro nel contesto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e, più specificamente, in quello della Provincia autonoma di Bolzano, le esenzioni (*rectius*, nel caso di specie, agevolazioni) e le perimetrazioni in discorso sono modellate sull'assetto partitico lì esistente. Sembra dunque di essere in presenza di disposizioni legislative di natura quasi provvedimentale che, fotografando le condizioni politiche, tendono perciò stesso a perpetuarle. In tal modo, le deroghe alla disciplina elettorale generale risultano assai efficaci nel consentire la rappresentanza della minoranza linguistica germanofona (persino a livello europeo), ma al tempo stesso rendono tale risultato conseguibile soltanto attraverso una modalità di partecipazione al procedimento elettorale calcata su quella propria dell'*SVP*, che appare così l'insostituibile protagonista della rappresenta di tale minoranza.

La speciale autonomia riconosciuta al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e alle sue Province autonome viene quindi tutelata attraverso discipline legislative elettorali in grado di preservare l'equilibrio fra le diverse componenti linguistiche (soprattutto in Alto Adige/*Südtirol*) e di assicurare la rappresentanza parlamentare della minoranza germanofona. Quest'ultimo risultato viene tuttavia conseguito attraverso deroghe che

³⁹ Sull'esenzione dalle soglie di sbarramento prevista per i candidati rappresentativi di minoranze linguistiche e sul «*gerrymandering* promozionale» vedi F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, II ed., Padova, 2011, 140-142 e 146-147.

riflettono l'attuale forza elettorale dell'*SVP* e la distribuzione del voto a suo favore. Il che significa far affidamento su elementi contingenti, il cui sempre possibile venir meno potrebbe, in un futuro più o meno lontano, riverberarsi negativamente sulla stessa garanzia (politica) della specialità, realizzata appunto anche attraverso un'adeguata rappresentanza parlamentare della minoranza germanofona.

RIFLESSIONI SULL'AUTONOMIA SPECIALE E IL MODELLO DEL FEDERALISMO ELVETICO

Maria Paola Viviani Schlein

Prendere in esame il Trentino Alto Adige/*Südtirol*, le sue particolarità, nonché le loro cause, caratteristiche ed effetti equivale a considerare un *unicum* nel panorama costituzionalistico italiano, oltre che – come notato da Antonio D'Atena – in quello comparatistico.

Ciononostante, a chi, come me, si occupa di comparazione tra ordinamenti, il Trentino Alto Adige fa venire in mente analogie, da un lato, e differenze, dall'altro, in un alternarsi di punti di contatto e di divaricazioni su cui è assai interessante soffermarsi.

Il Convegno «La specialità nella specialità – Convegno per il Cinquantenario Anniversario del Secondo Statuto di Autonomia dell'Alto Adige/*Südtirol* e del Trentino (1972)», organizzato nell'ambito del progetto LIA della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, durante il quale si sono susseguiti stimolanti relazioni e commenti, con le pregevoli Introduzione di Roberto Toniatti e Conclusioni di Roberto Louvin, e a cui ho avuto l'onore e il piacere di partecipare per presiedere la sessione pomeridiana, ha costituito quindi un'imperdibile occasione di riflessione.

Il pensiero corre subito alla confinante Confederazione elvetica, a me particolarmente nota perché ci vivo da moltissimi anni e l'ho studiata specialmente nel suo diritto pubblico, sotto diversi aspetti del tutto originale.

L'autonomia speciale del Trentino Alto Adige, dovuta a ragioni storiche, linguistiche, culturali, economiche, si avvicina in certo qual modo a quello che mi pare il più compiuto esempio esistente di Stato federale, anche se – nel primo caso, ma anche nel secondo – diversi elementi li allontanano dal modello teorico di tale soluzione.

Il federalismo elvetico si forgiò lentamente nei secoli attraverso l'aggregazione di territori, molte volte non accomunati né dalla lingua né dalla religione, né dalla vocazione economica, né dalla forma istituzio-

nale. Alcuni Cantoni erano e sono germanofoni, altri francofoni, uno (e mezzo, se si aggiungono i Grigioni, in cui le lingue sono addirittura tre: tedesco, italiano e romancio) italofono. Alcuni sono protestanti, e di matrici diverse, altri cattolici, alcuni sono fortemente legati all'agricoltura, all'allevamento di bestiame e alla lavorazione dei prodotti derivanti da tali attività, altri sono fondamentalmente urbani e, dall'Ottocento, fortemente industrializzati. Alcuni sono stati retti da molto tempo, o addirittura dall'inizio, da strutture almeno tendenzialmente democratiche, altri invece da forme elitarie-aristocratiche molto lontane da quegli istituti che sono diventati, poi, uno dei simboli più marcati della Svizzera, e cioè la democrazia diretta. Neuchâtel, prima di diventare Cantone nel 1814, ma quando era già legato ai Cantoni esistenti, fu sottoposto all'autorità di diversi feudatari tedeschi e, infine, fece parte del Principato di Prussia, fino al superamento della struttura confederale con l'approvazione della Costituzione federale del 1848.

Tali differenze, e in special modo quelle linguistiche, non costituiscono un ostacolo all'aggregazione, salvo – ma solo alla fine del XVI secolo – nel caso di Appenzello, dove incompatibilità religiose causarono la suddivisione in Appenzello esterno, protestante, e Appenzello interno, cattolico. Le differenze di vocazione economica provocarono nel 1833, invece, la scissione del Canton Basilea in Basilea campagna e Basilea città; mentre il Canton Giura si staccò da Berna, nel 1977, per motivazioni legate alla lingua e alla religione dominante, dopo un lungo percorso referendario.

Un elemento che accomuna, almeno parzialmente, l'esperienza del Trentino Alto Adige e della Confederazione elvetica consiste nella trasformazione operata dalla storia di quelle che, a un livello superiore, sono minoranze in elemento costitutivo; così come la plurisecolare convivenza di varie identità fa parte della stessa genesi della comunità sottostante e delle sue istituzioni.

Sia nell'esperienza del Trentino Alto Adige sia in quella della Confederazione elvetica l'incidenza della storia sulla loro stessa esistenza e sulla loro configurazione è decisiva, e la tutela delle minoranze è un tratto essenziale e fondamentale della loro esistenza e del loro regime giuridico. E non bisogna sottovalutarne il peso senza correre il rischio di alterare pericolosamente l'equilibrio raggiunto.

Così in Svizzera, dove Federazione e Cantoni coesistono senza ecces-

sive reciproche difficoltà fin tanto che non si configuri una situazione di eccessiva preminenza dell'una sugli altri, ma non oltre. Lo si è constatato nel 2003, quando una legge federale sugli sgravi fiscali fece capire le conseguenze dannose che tale norma avrebbe provocato per i Cantoni. E il «lancio» del referendum, mai operato prima su iniziativa cantonale e il cui esito negativo avrebbe impedito al testo approvato dal Parlamento federale di entrare in vigore, fu immediato (nei 100 giorni richiesti dall'art.141, 1 Cost.) e larghissimamente condiviso (19 Cantoni su 26, ben più degli 8 richiesti dallo stesso articolo) e si concluse con una vittoria così schiacciante dei Cantoni da dare una forte spinta alla revisione costituzionale di rilancio degli stessi.

E ancora: lo si è riscontrato chiaramente all'inizio della pandemia di Covid 19, quando i Cantoni più colpiti dal contagio presero provvedimenti in evidente contrasto con quelli federali, aprendo un dissidio i cui toni furono insolitamente aspri per la Svizzera. Ma la soluzione fu presa, pragmaticamente e rapidamente, con una nuova legge federale che consentiva eccezioni anche retroattive.

In generale, si può dire che i vari territori si unirono, prima con forme differenziate (Cantoni, Baliaggi, Territori collegati), poi con la piena parità conferita loro per lo più dal napoleonico Atto di mediazione del 1803, senza volontà o tentativi di omogeneizzazioni linguistiche o di altro genere. E anche il burrascoso periodo in cui i Cantoni conservatori (e cattolici) si riunirono nella Lega del *Sonderbund* contro gli altri, liberali e protestanti, si concluse con la fulminea guerra del novembre 1847 (detta infatti guerra del *Sonderbund*), la cui conclusione spinse a consacrare maggiori vincoli, appunto con la trasformazione in Stato federale.

Quella che è sempre prevalsa, comunque, è la volontà di stare insieme, all'inizio allo scopo di difendersi da ogni pericolo esterno e da ogni mira di conquista da parte di grandi famiglie feudatarie, e poi di Stati confinanti, nella convinzione di costituire un «caso speciale» (*Sonderfall*), un'unione possibile anche se assai diversa da quelle esistenti.

Dal punto di vista della tutela delle minoranze (e in special modo, ma non solo, di quelle linguistiche), invece, le divaricazioni con il Trentino Alto Adige, e in specie con la Provincia di Trento, sono notevoli. Qui solo in anni relativamente recenti vi si è giunti, come nella Provincia di Bolzano alla parificazione delle due lingue. E con notevoli differenze: in Svizzera il federalismo ha fatto sì che ogni Cantone scegliesse la

propria lingua ufficiale, mentre solo due Cantoni (Friburgo e Vallese) sono bilingue e uno trilingue (Grigioni). Negli altri la lingua ufficiale è una sola e le altre possono essere usate solo in quanto lingue ufficiali e/o nazionali, in base all'art. 70 Cost. Qualche eccezione è concessa: si pensi a Bosco Gurin nell'italofono Ticino dove la lingua ufficiale, anche nella toponomastica, è il tedesco. Ma il criterio di distribuzione delle tre lingue ufficiali e delle quattro lingue nazionali (compreso il romancio nei Grigioni) è territoriale, con la garanzia dell'uso della propria lingua solo a livello personale.

Questo argomento è stato ben presente nella seconda sessione del Convegno, dopo che in quella mattutina si erano succedute l'Introduzione di Roberto Toniatti e varie relazioni di contenuto sistematico-generale.

Karl Zeller, che ha presentato la prima relazione del pomeriggio, ha ripercorso le tappe del diritto all'uso della lingua tedesca nella Provincia di Bolzano, partendo dalla non applicazione degli Accordi De Gasperi/Gruber nel primo Statuto del 1948 e dal lento e problematico cammino verso la parificazione delle lingue, con un'interessante ricostruzione delle motivazioni del lungo contenzioso verificatosi, mettendo in luce anche le perduranti criticità oltre alle specifiche problematiche dei ladini.

Ma, anche a proposito di queste ultime, esse non sono dissimili da quelle che può notare chi prenda in esame la condizione della lingua romancia in Svizzera, quarta lingua nazionale, cui tale *status* fu però riconosciuto solo nel 1938, mentre il trilinguismo ufficiale e nazionale era stato invece sancito dall'art. 109 Cost. 1848. E le macchinosità nell'attuazione concreta della parificazione linguistica, messe giustamente in luce dalla relazione Zeller, sono riscontrabili anche nell'esperienza svizzera, sia per quanto riguarda il dispiegarsi delle attività legislativa e amministrativa sia, e forse in special modo, di quella giurisdizionale.

Nella relazione successiva, Simone Penasa, attraverso un'analisi critica, ha messo l'accento sull'importanza della valorizzazione della specialità attraverso la «statutizzazione» di quelli che sono i principi fondamentali già contenuti nella L. prov. Trento 6/2008 e richiamati dalla l. cost. 1/2017 («Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*SüdTirol*»), anche per la tutela delle «piccole minoranze» della Provincia di Trento (mocheni e cimbri, certo meno garantiti dei ladini) e ha auspicato per il futuro una preventiva valutazione dell'impatto, dell'adeguatezza e dell'effettività delle norme esistenti rispetto alla realtà so-

ciale, culturale ed economica delle popolazioni dei territori in cui vivono le minoranze.

L'indiscutibile e riconosciuta specialità del Trentino Alto Adige può giustificare elementi speciali nell'attività giurisdizionale? Questo il tema affrontato, nella terza relazione, da Antonio Cassatella, che ha messo problematicamente in luce l'ammissibilità o meno della giurisdizione speciale, sia per quanto riguarda il TRGA (Tribunale regionale giustizia amministrativa) di Bolzano sia quello di Trento, pur considerando le differenze tra i due modelli. Anche se la presenza di componenti di nomina politico-amministrativa, di per sé e nel panorama comparatistico, non rappresenta una totale anomalia, il relatore, dopo un'ampia disamina degli elementi a giustificazione di tale scelta o a correzione della stessa, ha ricordato l'importanza del principio dell'unicità della giurisdizione, compatibile con quello della specializzazione del giudice più che con quello di giudice speciale.

È interessante notare come, a proposito dell'indipendenza dei giudici, in Svizzera il procedimento di nomina degli stessi è stato oggetto di una recentissima votazione a doppia maggioranza (votanti e Cantoni) su un'iniziativa popolare costituzionale che proponeva l'estrazione a sorte dei giudici federali, oggi eletti a scadenze temporali abbastanza ravvicinate dall'Assemblea federale, composta dai due Consigli parlamentari (nazionale e degli Stati). L'esito della consultazione, peraltro, è stato inequivocabilmente contrario a tale iniziativa (68,1% del voto popolare e tutti i Cantoni), affossandola per parecchio tempo. Ma certo in proposito rimangono perplessità simili a quelle evidenziate da Antonio Cassatella nella sua bella relazione; anzi, più forti, dato che il Tribunale federale elvetico (organo di vertice della magistratura federale) giudica anche in ultima istanza e in questioni che molto spesso hanno a che vedere con diritti fondamentali.

Nella successiva relazione, Alice Valdesalici ha affrontato il nodo delle risorse finanziarie e tributarie della Regione e delle due Province autonome, ancora prevalentemente di tipo derivato dalla compartecipazione a tributi erariali, alla luce però delle numerose modifiche apportate al titolo VI dello Statuto e della giurisprudenza della Corte costituzionale, ben illustrate e chiarite nel corso dell'interessante relazione. Elemento assai rilevante per determinare l'effettiva realizzazione della dimensione politica dell'autonomia, a proposito del quale, ancora una volta, viene

spontaneo un paragone con il sistema elvetico, assai diverso almeno per quanto riguarda l'imposizione tributaria: infatti, in quella esperienza, il massimo prelievo delle imposte dirette è operato dal Cantone, seguito da quello, pur cospicuo, del terzo elemento del federalismo, e cioè il Comune; mentre l'imposta federale diretta è di minore consistenza e soprattutto dev'essere periodicamente autorizzata da una norma inserita in Costituzione e quindi bisognosa della doppia approvazione referendaria di votanti e Cantoni. Una parte poi di quest'ultima è destinata al fondo di perequazione che va ad aiutare i Cantoni più deboli e che è un importante fattore di coesione sociale e cantonale.

La storia e il confronto dell'esperienza presa in esame nel Convegno e di quella elvetica rivelano anche un altro elemento di vicinanza importante: e cioè che le strutture istituzionali si basano sul consenso, o almeno sulla negoziazione. Il carattere pattizio alla base del federalismo elvetico balza agli occhi fin dall'inizio, ed è riconoscibile in molti istituti previsti dalla Costituzione, primo fra tutti quello della revisione costituzionale, che sarà richiamato tra poche righe. E anche da tutta la costruzione, formale e sostanziale, relativa alla ripartizione delle competenze (tracciata nel Cap.2 del Titolo III Cost.) risulta evidente la necessità di una negoziazione continua, favorita dal consociativismo presente nel Paese a quasi tutti i livelli e risalente al patto in base al quale la Confederazione, prima, e lo Stato federale, poi, sono potuti nascere e proseguire nel loro lungo cammino.

Similmente, anche se con le dovute distinzioni, la partecipazione alla modificazione dello Statuto del Trentino Alto Adige, a volte formalmente attuabile attraverso l'iniziativa del Consiglio regionale su proposta dei Consigli delle Province autonome e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale, a volte invece realizzabile attraverso un parere, nel caso che l'iniziativa sia governativa o parlamentare (secondo il dettato dell'art.103 Statuto Trentino Alto Adige), con l'esclusione comunque del referendum nazionale, in deroga, quindi, all'art.138 Cost., sta a dimostrare lo spazio ottenuto dalla Regione e dalle due Province autonome nell'importante funzione della modifica del patto fondamentale. Nessuna revisione, cioè, sopra la testa degli enti interessati. E ancora: le norme del Titolo VI («Finanza della Regione e delle Province»), decisive per il raggiungimento di un'effettiva autonomia, possono essere modificate con legge ordinaria, purché adottata su concorde richiesta di Governo,

Regione e Province autonome, sulla base quindi di un'intesa forte tra centro e periferia.

Nello stesso modo, ora che sembra prefigurarsi un nuovo Statuto, non si può prescindere da un accordo, com'è stato illustrato molto bene, nella successiva relazione, da Esther Happacher che, dopo aver evidenziato le grandi differenze intervenute nei sistemi di riferimento durante i cinquant'anni del vigore dello Statuto altoatesino, ha ricordato l'importanza del principio negoziale sia che si voglia procedere a una revisione o a un adeguamento, di cui peraltro ha messo in luce i possibili punti «roventi» dei contenuti. Ma certo questo punto in comune con il federalismo elvetico, che fa passare ogni revisione costituzionale da un referendum in cui si deve raggiungere la maggioranza dei Cantoni oltre a quella dei votanti (a protezione essenzialmente dei Cantoni romandi e del Ticino, i cui numeri nei due Consigli parlamentari sono di molto inferiori a quelli dei Cantoni di lingua tedesca, molto più numerosi e più popolosi), si fonda anche sulla consapevolezza che, al di là di ogni calcolo procedurale e alla base delle garanzie giuridiche, ci sono delle comunità da rispettare e che queste comunità hanno vincoli più forti, e spesso più antichi, di quelli rappresentati dallo Stato, federale o regionale che sia, di cui fanno parte.

L'interessante relazione di Francesco Palermo e Jens Woelk che si è occupata di *power sharing*, cioè di democrazia partecipativa, essenzialmente nella Provincia di Bolzano, pur facendo notare che si tratta di un modello difficilmente esportabile, con precondizioni e caratteristiche peculiari, richiama tuttavia alla mente alcuni elementi dell'esperienza elvetica. È vero che si tratta di una dinamica positiva che si è instaurata, a differenza che nella realtà svizzera, in un contesto altamente conflittuale, in cui il ruolo del diritto – pur non essendo l'unico fattore di risoluzione dei problemi – è stato importante, ma l'equilibrio tra l'autonomia territoriale e quella etnica ha operato nella Provincia di Bolzano al fine di raggiungere la trasformazione del conflitto in convivenza sembra, *mutatis mutandis*, assai comparabile a quello su cui si è fondata, fin dall'inizio, la Confederazione elvetica. La protezione dell'elemento italofono, nettamente minoritario a livello federale ma maggioritario nel Cantone Ticino, è stata possibile attraverso il federalismo che affida notevoli competenze alla periferia, tra cui quelle molto importanti della scuola e della cultura, e a cui viene data notevole autonomia finanziaria e tributaria. Alcuni dei requisiti caratterizzanti il *power sharing*, e cioè la rappresen-

tatività politica, il diritto di utilizzare la propria lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione, la proporzionalità nell'accesso al pubblico impiego sono presenti nell'esperienza elvetica. E anche il superamento della contrapposizione maggioranza/opposizione, che in Svizzera ha dato origine alla nota democrazia di concordanza, con vantaggi e limiti ben conosciuti, e che va nella direzione della proporzionale rappresentanza di tutte le componenti che sarebbero schiacciate in una dinamica diversa, è presente nel *power sharing* altoatesino.

Infine, le osservazioni di Günther Pallaver hanno evidenziato alcuni aspetti problematici nell'attuazione concreta del bilinguismo nella Provincia autonoma di Bolzano, soffermandosi specialmente sull'ambito processuale e scolastico. È vero che il plurilinguismo è assai difficile da portare avanti; ed è una constatazione che agevolmente si può fare anche in un Paese, come la Svizzera, plurilinguista per eccellenza, ma in cui ci si domanda se, invece che al plurilinguismo, non ci si debba riferire a tanti monolinguismi, in cui – ovviamente – le lingue minoritarie perdono terreno. Ed è interessante notare che non mancano occasioni in cui gli italofoeni e i francofoeni, nei loro incontri di lavoro con i germanofoni, preferiscono ricorrere all'inglese piuttosto che al difficile linguaggio della Svizzera interna.

Le osservazioni del secondo commentatore, Stefano Aru, si sono indirizzate soprattutto a un paragone con la situazione della Regione Sardegna, anch'essa a Statuto speciale, in cui però la questione linguistica non occupa certo il posto riservato in Trentino Alto Adige. E anche i passi avanti compiuti sul piano normativo non corrispondono a ciò che avviene sul piano dell'effettività.

L'originalità e la produttività delle soluzioni trovate dal Trentino Alto Adige, dai suoi Statuti, dalle normative d'applicazione nel cammino faticosamente compiuto in tutti questi anni, non solo dalle istituzioni ma anche dalle comunità sottostanti, sono state oggetto dell'ottima sintesi finale svolta da Roberto Louvin. La struttura tripolare, con la tripartizione del potere (sia pure con la netta predominanza di quello delle due Province autonome) realizzata in questo contesto, è venuta a costituire un modello, che dimostra innanzitutto la forza della storia in quest'area geografica, così come ricordato in diverse relazioni, a cominciare dall'Introduzione di Roberto Toniatti che ne aveva efficacemente ripercorso la plurisecolare tipicità. Un elemento fortemente messo in luce

nella relazione di sintesi è stato quello della condivisione delle decisioni, della forza dei risultati raggiunti attraverso il metodo concertativo e con la partecipazione delle minoranze. Esperienza molto importante per orientare e vitalizzare non solo l'esperienza del Trentino Alto Adige, ma l'intero sistema regionale italiano.

Non rare, quindi, le analogie tra l'esperienza del Trentino Alto Adige, nella sua originale conformazione su tre livelli, dove quello regionale è più una «cornice» che un effettivo centro di potere e tanto meno si appresta a contare sul piano della rappresentanza politica per effetto della l. cost. 1/2020 (come ha messo bene in luce Roberto Toniatti nell'Introduzione) e il federalismo elvetico. Ciò sia negli aspetti positivi sia in quelli problematici.

Una delle differenze più marcate deriva dal fatto che in Svizzera il livello federale conta molto, ha competenze vaste soprattutto dal punto di vista legislativo, anche se non si può negare come il potere si frazioni nei Cantoni e nel terzo livello, rappresentato dai Comuni, preziosi centro di contatto con la cittadinanza e i suoi problemi, dotati anch'essi di un certo grado di potere e autonomia.

Com'è stato ben detto da Roberto Louvin, l'esempio del decentramento realizzato nel Trentino Alto Adige ha costituito e costituisce un vero e proprio modello. Nello stesso modo la Svizzera, pur così restia verso l'esterno e pur sentendosi un caso speciale (*Sonderfall*), offre, nel panorama comparatistico, un esempio valido e funzionante di decentramento federalistico, applicabile probabilmente anche ad altre realtà.

IL REGIME LINGUISTICO DELL'ALTO ADIGE/SÜDTIROL

Karl Zeller

SOMMARIO: 1. *L'evoluzione del diritto dell'uso della lingua tedesca dal 1946 al 1988.* 1.1. *L'accordo Gruber-De Gasperi.* 1.2. *Il primo Statuto di Autonomia.* 1.3. *La norma di attuazione n. 103/1960.* 1.4. *Il Pacchetto.* 1.5. *Il Secondo Statuto di Autonomia.* 2. *La norma di attuazione n. 574/1988.* 2.1. *L'ambito di applicazione.* 2.2. *L'ambito di applicazione soggettivo.* 2.3. *L'uso della lingua tedesca nei confronti degli uffici giudiziari.* 2.4. *L'uso della lingua ladina.* 3. *Il sistema locale per l'insegnamento in lingua tedesca e ladina.* 4. *Brevi cenni sui problemi applicativi e sul funzionamento del particolare regime linguistico vigente nella Provincia autonoma di Bolzano.*

1. L'evoluzione del diritto dell'uso della lingua tedesca dal 1946 al 1988

L'introduzione appena sentita della Prof.ssa Maria Paola Viviani Schlein mi ha fatto ricordare che, quando ero assistente all'università di Innsbruck e, insieme all'allora vicepresidente Benedikter¹, si discuteva sulla norma per la parificazione della lingua tedesca, si prendeva come modello la Svizzera, non per il regime ordinario dei vari cantoni, ma per quello di alcune zone bilingue, dalle quali si cercava di trarre spunto.

Il regime linguistico della provincia di Bolzano è l'elemento che forse più connota la specialità del Sudtirolo, rispetto alla provincia di Trento e anche al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta, che pure sono regioni cui è stata riconosciuta una specialità per la presenza di minoranze linguistiche sul territorio.

¹ Alfons Benedikter (1918-2010), già consigliere provinciale e regionale dal 1948 al 1998, membro della Giunta provinciale di Bolzano dal 1948 al 1952 e dal 1959 al 1989, vicepresidente della Provincia dal 1960 al 1989, membro della Giunta regionale della Regione Trentino-Alto Adige dal 1952 al 1960, dal 1956 al 1966 ha ricoperto il ruolo di vicepresidente della *Südtiroler Volkspartei*.

Giungere alla parificazione delle lingue italiana e tedesca nella nostra provincia ha richiesto un percorso molto lungo e per questo considero sia utile ricordare brevemente l'evoluzione storica.

1.1. L'accordo Gruber-De Gasperi

Il punto di partenza di tale percorso è rappresentato dall'accordo Gruber-De Gasperi del 5.9.1946, dove per la prima volta è stato affermato il principio della "parificazione tra le lingue tedesca e italiana". A riguardo, va subito menzionato un fatto importante, cioè che nell'accordo non sia stata menzionata la lingua ladina. All'epoca, infatti, il governo De Gasperi era dell'opinione che non esistesse una lingua ladina, ma che si trattasse più che altro di un dialetto della lingua italiana. I ladini avrebbero quindi dovuto attendere altri vent'anni da tale accordo, per ottenere non la parificazione, ma almeno una possibilità di uso della propria lingua.

1.2. Il primo Statuto di Autonomia

Nel primo Statuto di Autonomia del 1948², il principio della parificazione è stata attuato all'art. 1 nella forma di "garantire l'uso della lingua tedesca nella vita pubblica", specificando tuttavia che ciò era limitato "nell'ambito di quanto prevedono le norme contenute nello Statuto e nelle leggi speciali della Repubblica", e statuendo al contempo il principio che la lingua italiana è la lingua ufficiale (art. 84). Diversamente lo statuto di autonomia della Valle d'Aosta, emanato nel 1946, e poi recepito nella Legge costituzionale n. 4 del 1948, aveva invece previsto all'art. 38 che "la lingua francese è parificata a quella italiana".

Di fatto, il regime previsto non determinava un'equiparazione della lingua tedesca alla lingua italiana, come era stato concordato nell'accordo del 1948. Oltre a ciò, in assenza di norme di attuazione, il disposto dello statuto restava comunque lettera morta nei confronti dell'amministrazione statale, che fino al 1976 rimaneva al 90 % di lingua italiana, senza applicazione del bilinguismo.

Da quanto sopra esposto, non deve stupire come su tali aspetti si sia

² Legge costituzionale n. 5 del 26 febbraio 1948.

sviluppato un contenzioso tra l'Italia e la Repubblica d'Austria che sarebbe durato oltre vent'anni.

1.3. La norma di attuazione n. 103/1960

Per la norma d'attuazione del primo statuto di autonomia del 1948 si è dovuto attendere il 1960 (d.P.R. 103/1960). La norma è stata emanata dopo l'intervento del governo austriaco che, su sollecitazione del Sudtirolo, aveva preso l'iniziativa nella questione dell'autonomia, cercando dapprima di trattare mediante colloqui italo-austriaci e, di seguito, non avendo questi portato ad alcun progresso, richiedendo l'intervento delle Nazioni Unite³.

La norma di attuazione così emanata aveva previsto l'estensione dell'uso della lingua tedesca anche agli uffici giudiziari. I principi previsti dall'art. 84 dello Statuto erano però stati interpretati in modo molto restrittivo. Così, per esempio, era previsto che i verbali andassero redatti anche in lingua italiana, comportando di fatto un doppio lavoro per gli operatori.

Anche tale norma era quindi del tutto insoddisfacente e, per di più, destinata a rimanere inapplicata. Oltre alla mancanza di personale bilingue negli uffici giudiziari, la macchinosità della procedura delineata portava, infatti, a rinunciare all'applicazione di tale diritto all'uso della lingua in nome dell'interesse del buon andamento del processo.

1.4. Il Pacchetto

Le successive trattative condotte con il Governo italiano hanno di seguito portato all'approvazione del "pacchetto" del 1969⁴.

Tra le misure adottate si era concordato di modificare l'art. 84 dello Statuto al fine di esprimere il principio di "uguaglianza nella regione tra la lingua tedesca e quella italiana, quale lingua ufficiale"⁵.

La lingua tedesca doveva così essere utilizzabile anche nella corrispondenza interna agli uffici pubblici.

³ L'Austria fece iscrivere la questione altoatesina nell'ordine del giorno della XV edizione dell'assemblea dell'ONU. Attraverso il proprio intervento, l'assemblea delle Nazioni Unite autorizzava formalmente l'Austria ad occuparsi del Sudtirolo.

⁴ Il pacchetto prevedeva 137 misure per una migliore tutela dei sudtirolesi.

⁵ Misura n. 62 del Pacchetto.

Inoltre, l'uso congiunto delle due lingue doveva essere limitato solo a casi tassativi. Si tratta di atti rivolti ad un numero indefinito di destinatari, quali leggi provinciali, regolamenti, atti amministrativi con effetto generale, piani urbanistici, i documenti personali destinati all'uso pubblico la cui esposizione pubblica è obbligatoria (come la carta d'identità e i documenti equivalenti), così come gli atti abilitativi e concessori, nonché i documenti indirizzati a una pluralità di uffici e organi della pubblica amministrazione.

Al di fuori di tali casi espressamente previsti, veniva riconosciuto l'uso separato delle lingue sulla base del principio. In questo modo si rendeva il sistema anche più gestibile e meno macchinoso, evitando, ove possibile, le traduzioni.

L'uso esclusivo della lingua italiana rimaneva inalterato all'interno delle organizzazioni militari.

1.5. Il Secondo Statuto di Autonomia

I principi formulati nel pacchetto sono poi stati recepiti nel Secondo Statuto di Autonomia del 1971⁶, che ha stabilito la parificazione della lingua tedesca con la lingua italiana, che è la lingua ufficiale dello Stato⁷.

Chiaramente, come sopra esposto, la norma statutaria indica solo principi, ma non disciplina tutto il sistema nel suo complesso, necessitando di norme di attuazione per la determinazione delle regole e delle sanzioni. Tali norme attuative, però, anche in questo caso, non sono state subito emanate, lasciando la parificazione linguistica inattuata⁸.

2. La norma di attuazione n. 574/1988

L'introduzione della norma di attuazione sulla parità linguistica è stata molto combattuta. C'è stata, infatti, una lunga battaglia politica per l'uso della lingua tedesca negli uffici giudiziari e nei processi, penali e

⁶ L. cost.n. 1/1971 e testo unico D.P.R. N. 670 del 31 agosto 1972.

⁷ Secondo l'art. 99 St., la lingua tedesca nella regione è equiparata alla lingua italiana, che è la lingua ufficiale. Negli atti aventi forza di legge e ogni volta che lo Statuto prevede una versione bilingue, prevale il testo italiano.

⁸ Nonostante la Corte di Cassazione nel 1996 avesse dichiarato la disciplina sull'uso della lingua immediatamente applicabile.

civili. In particolare, il processo monolingue fu ferocemente contrastato dagli avvocati di lingua italiana che avevano poca dimestichezza con la lingua tedesca e temevano un pregiudizio per la propria attività professionale.

Nell'ambito di tale situazione di conflitto, la norma di attuazione è stata varata solo nel 1988, come una delle ultime prima della dichiarazione di risoluzione della vertenza italo-austriaca del 1992. Vi è stato, inoltre, previsto un periodo transitorio di quattro anni per l'applicazione ai rapporti con le forze di polizia e con l'autorità giudiziaria. Tale periodo transitorio molto lungo è stato concepito per permettere l'emanazione della norma, rimandandone però gli effetti⁹, e per consentire l'adeguamento delle strutture.

2.1. L'ambito di applicazione

La norma di attuazione n. 574/88 è così il pilastro della parificazione dell'uso delle lingue tedesca e italiana.

Tale uguaglianza si applica ai rapporti con gli organi e gli uffici della pubblica amministrazione e degli enti pubblici che hanno sede in provincia di Bolzano oppure aventi competenza per la provincia, nonché, solamente nei rapporti esterni, anche alle società concessionarie di pubblici servizi operanti in provincia di Bolzano. Ad esempio, per un concessionario di trasporto pubblico locale non è richiesto che tutto il personale debba essere bilingue, ma solo il personale sufficiente per garantire il diritto degli utenti di esprimersi nella loro madre lingua.

Tale principio si continua ad applicare anche alle Ferrovie dello Stato e alle Poste, nonostante l'intervenuta privatizzazione. Per tali soggetti è stata, infatti, emanata una nuova norma di attuazione nel 1996, che ha previsto l'obbligo per l'intero personale, non solo quello a contatto con il pubblico, di avere il corrispondente patentino di bilinguismo e l'applicazione della corrispondente percentuale etnica. Tale principio è stato introdotto per cristallizzare l'applicazione della norma anche in caso di successive privatizzazioni che modificano la struttura giuridica o l'assetto degli enti.

L'uguaglianza si applica altresì nei rapporti, esterni ed interni, con gli

⁹ La norma è entrata in vigore solo l'8.5.1993.

uffici e organi giudiziari dei tribunali ordinari, amministrativi e i tributarî che hanno sede nella provincia di Bolzano, e nei rapporti con ogni ufficio e organo giudiziario con sede in provincia di Trento, ma competenti anche in provincia di Bolzano¹⁰. In proposito, tuttavia, va detto che quest'ultima previsione rimaneva impraticabile per l'assenza di obbligo del bilinguismo per il personale che doveva applicare concretamente le disposizioni. Tale problematica è stata solo parzialmente risolta¹¹ con la L. n. 335 del 17 ottobre 1991, che ha previsto l'istituzione della sezione distaccata della Corte d'Appello di Trento a Bolzano¹² e di seguito con il D.lgs. n. 150 del 25 luglio 2005, che ha istituito a Bolzano anche la Corte d'Assise d'Appello.

L'uguaglianza si applica, inoltre, nei soli rapporti esterni, mentre non in quelli interni, con gli organi, uffici, enti e reparti delle istituzioni militari aventi sede in provincia di Bolzano o di Trento, ma con competenza anche per la provincia di Bolzano, e agli atti pubblici e notarili.

2.2. *L'ambito di applicazione soggettivo*

Occorre affrontare anche la questione dell'ambito di applicazione soggettivo del diritto all'uso della lingua tedesca.

Nella prima versione della disposizione di attuazione non era, infatti, prevista una chiara regolamentazione dell'ambito soggettivo, poiché nella norma – come anche nell'art. 100 dello Statuto – si parla solo di “cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano” senza definire ulteriormente se con ciò si dovessero intendere solo i “cittadini” italiani.

Questa formulazione deriva dal fatto che, quando furono emanati lo Statuto e la norma di attuazione, non ci si poneva il problema della possibile applicazione anche ai cittadini comunitari ed extracomunitari residenti in provincia.

Dopo l'entrata in vigore della norma, la Procura della Repubblica e

¹⁰ Tale diritto non può, invece, essere invocato fuori dall'ambito regionale per uffici siti fuori dalla regione. Non è quindi applicabile alla Corte costituzionale e al Tribunale militare di Verona.

¹¹ Il problema rimane, invece, persistente per il foro erariale a Trento, che dovrebbe celebrare anche processi in lingua tedesca.

¹² Curiosità a margine: la sezione distaccata di Bolzano ha un carico di lavoro maggiore della sede della Corte d'Appello di Trento.

la Corte di Cassazione hanno assunto una interpretazione restrittiva. Sostenevano, infatti, che il diritto all'uso della lingua tedesca nei procedimenti poteva essere fatto valere solo dai "cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano", cioè dai cittadini italiani residenti in Alto Adige, ma non dai cittadini dell'UE ed extracomunitari. Questi, anche se di madrelingua tedesca, ad esempio cittadini tedeschi, austriaci o svizzeri, nei procedimenti penali a loro carico avrebbero dovuto usare esclusivamente la lingua italiana.

Nel 1998 ho portato la questione davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea che ha dedicato grande attenzione alla questione: lo considero uno dei momenti più importanti nella mia carriera professionale.

Nella sentenza del 24 novembre 1998¹³, la Corte di giustizia ha chiarito che tale interpretazione non è compatibile con il diritto comunitario. Le disposizioni dell'UE sono, infatti, da ritenere applicabili perché la disciplina della lingua dei procedimenti è idonea a incidere sul diritto dei cittadini dell'UE di muoversi e risiedere liberamente all'interno dell'UE. Se ai cittadini dell'UE non fosse permesso di usare la lingua tedesca nei procedimenti penali, ciò sarebbe quindi in contraddizione con il principio della parità di trattamento e il divieto di discriminazione (art. 6 del Trattato sull'Unione europea).

Il requisito della residenza non è obiettivamente giustificato e proporzionale, e il sistema di protezione delle minoranze non viene danneggiato dall'estensione del diritto di usare la lingua tedesca ad altri cittadini dell'Unione. Al contrario, invece, maggiore è il numero delle cause che viene svolto in lingua tedesca, meglio il sistema viene sfruttato.

Il caso portato alla Corte di giustizia riguardava un processo penale. Ci si sarebbe comunque aspettati che, sulla base della citata sentenza, questo principio non venisse accettato solo nei procedimenti penali, ma anche nei procedimenti civili e per qualsiasi tipo di comunicazione con uffici, autorità di polizia e tribunali. È interessante notare, tuttavia, che la Corte di Cassazione, ancora nel 2012, ha negato questo diritto e dichiarato inammissibile l'uso della lingua tedesca nei procedimenti civili da parte di cittadini dell'Unione, in quanto ciò sarebbe consentito solo

¹³ Sentenza della Corte del 24 novembre 1998. Procedimento a carico di Horst Otto Bickel e Ulrich Franz. Causa C-274/96.

ai cittadini italiani residenti in Alto Adige¹⁴. Solo di seguito ad un ulteriore intervento della Corte di giustizia, nella sentenza Rüffer/Pokornà¹⁵, i principi enunciati nella citata sentenza Bickel-Franz sono stati estesi anche al processo civile.

Dopo aver chiarito che anche i cittadini dell'Unione possono scegliere la lingua tedesca come lingua del procedimento, era rimasta aperta solo la questione dell'applicabilità ai cittadini extracomunitari. Nel 2015 la Corte di Cassazione¹⁶ ha nuovamente assunto un'interpretazione restrittiva, stabilendo che i cittadini svizzeri di madrelingua tedesca residenti in provincia di Bolzano non hanno diritto di usare la lingua tedesca nei procedimenti civili, ma devono usare la lingua italiana.

Per porre definitivamente fine a questa *querelle*, attraverso una nuova norma di attuazione del 2015¹⁷, l'ambito di applicazione soggettivo dei diritti linguistici della 574/1988 è stato ora esteso nel senso che le sue disposizioni sono applicabili a tutte le persone fisiche e giuridiche, indipendentemente dalla cittadinanza, dal domicilio, dalla residenza abituale o dalla sede.

Personalmente ritengo che questa sia stata una grande conquista in senso europeo, perché adesso non c'è più una distinzione tra le varie nazionalità, ma viene riconosciuta a chiunque la facoltà di uso della lingua tedesca.

2.3. *L'uso della lingua tedesca nei confronti degli uffici giudiziari*

Visto che mi sto avvicinando alla fine del tempo a mia disposizione, non mi addentrerò nei singoli aspetti del complesso sistema d'uso della lingua tedesca nel processo civile e penale, ma mi limiterò a dare solo alcuni spunti.

Per quanto attiene al processo penale è stabilito che, durante il primo contatto con la polizia giudiziaria, in caso di arresto in flagranza, fermo o di esecuzione di una misura cautelare ovvero di qualsiasi altro atto

¹⁴ Cassazione civile Sez. II sent. 20715/2012 del 22 novembre 2012.

¹⁵ Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 27 marzo 2014. Ulrike Elfriede Grauel Rüffer contro Katerina Pokorná. Causa C-322/13.

¹⁶ Sent. n. 11633 del 5 giugno 2015.

¹⁷ D.lgs. n. 186/2015, Uso della lingua tedesca e ladina nei rapporti dei cittadini con la p.a. e nei procedimenti giudiziari.

preso nei confronti di una persona presente, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria devono chiedere alla persona quale sia la sua lingua materna, non la dichiarazione di appartenenza linguistica¹⁸. Se viene fatta la dichiarazione corrispondente, gli atti seguenti devono essere formati nella lingua indicata. Se l'interessato si rifiuta di rispondere, si utilizza la lingua madre presunta dell'interessato.

La ragione di questa previsione, che discende dalla misura 98 del pacchetto, è di evitare che, sotto la pressione psicologica di una situazione coercitiva, la persona interessata tenda ad astenersi dall'usare la lingua madre. Ciò è stato previsto soprattutto a tutela dei soggetti di madrelingua tedesca, che in una situazione coercitiva tendevano ad astenersi dall'usare la lingua madre tedesca per cercare di rendere più indulgenti gli organi di polizia e in ogni caso per non infastidirli. Si era, infatti, riscontrato che costoro, quando veniva loro posta la suggestiva domanda di quale lingua preferissero usare, tendessero a optare per la lingua italiana, sulla base della nota predominanza italiana tra le autorità di polizia.

Durante il procedimento, il difensore può pronunciare i suoi interventi orali nella sua lingua madre, se diversa da quella del processo¹⁹. L'interrogatorio o i colloqui con l'imputato si svolgono, su sua richiesta, nella sua lingua madre²⁰, anche se diversa da quella del processo²¹.

Nei procedimenti civili, l'uso della lingua tedesca e italiana segue regole e principi completamente diversi da quelli che si applicano ai procedimenti penali. Si applica in questi casi il principio della libera scelta della lingua del processo, che viene stabilita dalla lingua dell'atto introduttivo del processo, che ogni parte ha il diritto di scegliere liberamente²².

Se l'atto di citazione o il ricorso sono redatti nella stessa lingua della comparsa di costituzione, il procedimento si svolge in questa lingua, altrimenti il processo è bilingue²³.

¹⁸ Art. 14 della Disposizione di attuazione, d.P.R. n. 574/1988.

¹⁹ Art. 16, co. 2, d.P.R. n. 574/1988. Gli interventi sono immediatamente tradotti e verbalizzati nella lingua del processo.

²⁰ Indicata secondo l'art. 14.

²¹ Art. 16, co. 3, d.P.R. n. 574/1988. Anche in tal caso si procede all'immediata traduzione e verbalizzazione nella lingua del processo.

²² Art. 20, co. 1, d.P.R. n. 574/1988.

²³ Art. 20, co. 2, d.P.R. n. 574/1988.

Nei procedimenti bilingui, ciascuna parte utilizza la lingua adottata per l'atto introduttivo o di risposta, mentre le decisioni del giudice devono essere redatte e pubblicate in entrambe le lingue²⁴.

Gli atti e i documenti di parte sono redatti nella lingua scelta da ciascuna, senza l'obbligo di traduzione d'ufficio e a spese del tribunale. Solo le parti che non sono domiciliate o non hanno sede in provincia di Bolzano²⁵ possono chiedere al giudice che questi vengano tradotti, in tutto o in parte, nell'altra lingua, a cura e a spese d'ufficio. Il giudice può però comunque escludere la traduzione dei documenti depositati dalle parti se li ritenga manifestamente irrilevanti²⁶. Tale disposizione è stata introdotta nel 2005 per prevenire un'applicazione abusiva della disposizione linguistica con fini di ostruzionismo processuale e non di garanzia d'uso della lingua, e, in ogni caso, per evitare costi inutili per l'autorità giudiziaria.

L'obbligo di traduzione non si applica in ogni caso agli avvocati²⁷ per i quali vige una sorta d'obbligo di conoscenza almeno passiva dell'altra lingua. Si constata che il sistema sta funzionando abbastanza bene, perché ora mai nei processi a Bolzano o ci si mette d'accordo su una lingua oppure, anche nei processi bilingui, l'obbligo delle traduzioni è limitato al massimo e ciascun avvocato parla nella sua lingua e di norma i processi vanno avanti senza intoppi.

Le stesse disposizioni si applicano anche, in quanto compatibili, nei procedimenti dinanzi al Tribunale amministrativo, alla Corte dei conti e alla Commissione Tributaria di Bolzano²⁸. L'uso della lingua tedesca in appello è, invece, possibile solo per il procedimento tributario, mentre non nei ricorsi contro le decisioni del Tribunale Amministrativo di Bolzano e della Corte dei Conti, la cui sede del giudice d'appello è a Roma, e quindi fuori dall'ambito territoriale in cui vige la norma di attuazione che prevede la parificazione della lingua tedesca²⁹.

In proposito, devo dire che il sistema funziona abbastanza bene nei

²⁴ Salvo rinuncia della parte che vi ha interesse, entro l'udienza in cui è richiesta l'emissione del provvedimento (art. 20, co. 3, d.P.R. n. 574/1988).

²⁵ Entro il termine di 30 giorni dalla notifica o dal deposito delle memorie e degli atti.

²⁶ Art. 20, co. 3, d.P.R. n. 574/1988.

²⁷ Per cui è irrilevante se l'avvocato è domiciliato o meno in Alto Adige.

²⁸ Art. 23 d.P.R. n. 574/1988.

²⁹ In ogni caso l'art. 24 prevede che presso i tribunali, con sede fuori Regione o in

procedimenti davanti al Tribunale amministrativo e alle Commissioni Tributarie, poiché presso tali organi giudiziari – come nei tribunali ordinari – l'esame di bilinguismo è un criterio di accesso obbligatorio per i giudici come per il personale amministrativo.

Nei procedimenti dinanzi alla Corte dei Conti di Bolzano, invece, l'uso della lingua tedesca spesso è possibile solo in misura limitata, in quanto è già successo che in determinati procedimenti nessun membro del collegio giudicante avesse conoscenza della lingua tedesca, il che rende praticamente impossibile lo svolgimento del procedimento in tedesco³⁰. Personalmente, tuttavia, auspico che, grazie agli ultimi concorsi indetti, la situazione possa cambiare e si riesca a garantire il bilinguismo anche nei processi contabili.

2.4. *L'uso della lingua ladina*

Va fatto un separato accenno alle norme sull'uso della lingua ladina. I cittadini di lingua ladina sono circa il 4 % della popolazione della provincia di Bolzano e risiedono prevalentemente nei comuni della Val Gardena e della Val Badia, dove sono diffuse forme diverse della lingua³¹.

L'ambito territoriale delle disposizioni relative all'uso della lingua ladina è limitato all'area di insediamento prevalente del gruppo linguistico, diversamente da quello delle lingue tedesca e italiana, che possono essere usate ugualmente in tutto il territorio della provincia di Bolzano.

Il diritto all'uso della lingua ladina può essere, infatti, fatto valere nella comunicazione orale e scritta con gli uffici della pubblica amministrazione³² con sede nelle località ladine³³.

Provincia di Trento, ma non competenti per Bolzano, rientranti nel campo di applicazione della norma, le parti interessate possano rendere dichiarazioni e testimonianze in tedesco.

³⁰ In base al DPR 305/1988, vanno indetti concorsi separati, con il requisito del bilinguismo. In caso di necessità straordinaria possono essere assegnati, per massimo un anno, giudici da fuori provincia. Per tanti anni, però, l'eccezione era diventata la regola.

³¹ Trova forte opposizione il progetto di creazione del Ladin Dolomitan, come "lingua ladina standard" che unisca tutti gli idiomi ladini delle dolomiti (quindi oltre che delle valli ladine dell'Alto Adige, della provincia di Trento e di quella di Belluno).

³² Per tali si intendono gli enti locali e le istituzioni scolastiche delle località, gli uffici provinciali che svolgono in via prevalente funzioni di interesse delle popolazioni ladine e i concessionari che operano solo in tali località (art. 32 d.P.R. 575/1988).

³³ I comuni ladini sono quelli di: Ortisei Val Gardena, S. Cristina Val Gardena, Sel-

Se tale sistema risulta di facile applicazione nella comunicazione orale, dove le amministrazioni e i concessionari sono tenuti a rispondere solo in ladino, è, invece, di più difficile applicazione per la comunicazione scritta che deve avvenire, oltre che in lingua ladina, anche nelle lingue italiane e tedesca.

Per gli atti amministrativi, oltre che per gli atti normativi e le circolari di interesse per popolazione ladina, è prevista una versione anche ladina, per cui dovranno essere redatti in tre lingue.

3. Il sistema locale per l'insegnamento in lingua tedesca e ladina

Vanno spese anche alcune parole sul sistema scolastico dell'Alto Adige *Südtirol*, che risulta differenziato a seconda dei gruppi linguistici. In tale ambito l'autonomia ha, infatti, applicato il principio del separatismo linguistico, a differenza della Valle d'Aosta dove vige il bilinguismo totale.

L'insegnamento avviene quindi secondo modelli diversi. Nella scuola italiana e tedesca, in base all'art. 19 dello Statuto, l'insegnamento di tutte le discipline, tranne della seconda lingua e di quelle straniere, avviene nella lingua materna degli alunni da docenti della stessa madrelingua. La scuola ladina è, invece, una scuola sostanzialmente trilingue³⁴.

4. Brevi cenni sui problemi applicativi e sul funzionamento del particolare regime linguistico vigente nella Provincia autonoma di Bolzano

Giungendo a terminare il mio intervento, voglio accennare anche a una questione che non siamo riusciti a risolvere, ovvero alla toponomastica³⁵. Di recente la provincia era arrivata vicina ad una soluzione de-

va di Val Gardena, Corvara in Badia, Badia, La Valle, San Martino in Badia, Marebbe, nonché per le frazioni di Oltretorrente, Roncadizza e Bulla del Comune di Castelrotto.

³⁴ Il modello scolastico è caratterizzato da un equilibrio linguistico-culturale tra le lingue di insegnamento, l'italiano e il tedesco, e dall'impegno di preservare la lingua e cultura ladina.

³⁵ Poiché non esiste una apposita disposizione di attuazione si presume che nel caso dei cartelli stradali si tratti di atti rivolti al pubblico, che devono essere bilingui. Per

finitiva, che però non è stata attuata³⁶. Personalmente ritengo, però, che tale questione sia comunque meno importante rispetto alle altre problematiche che sono state risolte e, a mio parere, il regime vigente funziona bene.

In conclusione, si può dire che il percorso di parificazione della lingua tedesca è stato molto lungo, difficile e tortuoso, ma che sostanzialmente il sistema funziona.

L'uso della lingua tedesca è garantito senza grandi problemi applicativi negli uffici pubblici, comunali e provinciali, dove vige l'obbligo del patentino e il rispetto della proporzionale. Lo stesso vale anche per gli uffici statali, che per effetto del passaggio delle competenze alla provincia sono ormai parte delle Provincia.

Permangono un po' di problemi negli uffici giudiziari, specialmente della magistratura amministrativa. L'impossibilità d'appello in lingua tedesca determina, infatti, che solo una percentuale molto bassa dei processi al TAR sia svolta in lingua tedesca o bilingue.

Un cantiere aperto è rimasto, nonostante tutti gli sforzi dei vertici (contingenti bilingui, concorsi separati), l'uso della lingua tedesca nei confronti delle forze dell'ordine.

mancanza di spazio sui cartelli, si pratica la regola non scritta di scrivere la denominazione della località prima nella lingua del gruppo linguistico che in seguito al censimento risulta prevalente nel territorio.

³⁶ Con la l. 15/2012 questa norma è stata normata (art. 4 co. 1 e art. 2 co. 2), ma successivamente abolita nuovamente con l. 1/2019, in quanto la suddetta legge era stata impugnata dal governo centrale davanti alla Corte costituzionale.

LA TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE IN TRENINO: BILANCI E PROSPETTIVE

Simone Penasa

SOMMARIO: 1. *Le fonti del diritto delle minoranze nella Provincia autonoma di Trento.* 2. *La “dinamica” delle politiche di tutela e promozione: dalla convergenza dei principi alla differenziazione delle misure.* 3. *Le prospettive del “laboratorio” trentino: effettività e dinamicità del modello.* 4. *Da laboratorio a modello consolidato di tutela delle minoranze? La sfida della riforma dello Statuto.*

1. Le fonti del diritto delle minoranze nella Provincia autonoma di Trento

Il presente contributo si strutturerà in tre parti. La prima avrà ad oggetto la descrizione del quadro delle fonti in materia di minoranze linguistiche a livello provinciale, la quale assumerà una prospettiva di natura statica, in quanto concentrata su riferimenti alle disposizioni di natura statutaria e legislativa. La “statica” delle fonti risulta in ogni caso caratterizzata da un processo di progressivo adattamento dell’approccio – del modello – di tutela e promozione dei gruppi minoritari storicamente residenti all’interno del territorio provinciale, del quale verranno sottolineati i principali caratteri connotativi. La seconda parte assumerà invece una prospettiva più “dinamica”, in quanto orientata a offrire alcuni spunti connessi alle politiche e alle soluzioni istituzionali concretamente adottate a livello normativo in ambiti particolarmente paradigmatici rispetto alla qualificazione del modello di tutela e promozione delle minoranze linguistiche. In tal senso, l’attenzione sarà rivolta agli ambiti della rappresentanza politica, dell’istruzione e dell’organizzazione istituzionale, contesti dai quali emergono in modo particolare i principi e i criteri, nonché i metodi, del sistema trentino di tutela¹. Infine, alla luce dell’analisi

¹ Per un inquadramento generale, si rinvia a R. TONIATTI, *La definizione progressiva di un modello di “garanzia asimmetrica” delle minoranze linguistiche in Trentino*, in M.

svolta si proporranno alcune considerazioni relative alla valutazione della operatività concreta del modello, secondo un approccio “prospettico” relativo ai possibili sviluppi adottabili a livello legislativo, anche alla luce di un eventuale adattamento del quadro statutario di riferimento².

Per quanto riguarda la prima dimensione – la “statica” delle fonti – è possibile utilizzare l’immagine composita del fattore minoritario quale una delle ragioni ma anche quale uno dei motori propulsivi della specialità provinciale, adottando in tal senso una prospettiva tanto storica quanto prospettica. Le potenzialità propulsive del fattore minoritario sono state espresse in modo efficace da Toniatti, il quale considera il “fattore minoranza” quale componente del fattore identitario della comunità politica regionale, in grado di rappresentare «il potenziale di rappresentazione di uno dei baricentri della revisione statutaria»³. In tal senso, pertanto, ad una funzionalità tradizionale, che vede il fattore minoranza come uno degli elementi giustificativi della specialità regionale, sarebbe infatti possibile – soprattutto in una fase di riforma dello Statuto – riconoscere funzionalità responsiva o propulsiva, che contribuisca ad una determinazione in senso dinamico della identità statutaria provinciale e regionale. Da elemento giustificativo della specialità a fattore di potenziamento della medesima, in un’ottica integrativa rispetto al livello statale e sovranazionale.

Dal punto di vista sostanziale, per quanto riguarda il contesto provinciale trentino è come noto caratterizzato dal progressivo consolidamento di una tendenza alla uniformità dei principi statuari in materia di riconoscimento, tutela e promozione dei tre gruppi linguistici di minoranza. Il punto di svolta in tale direzione è rappresentato dalla riforma statutaria del 2001 introdotta dalla legge costituzionale n. 2, recante “Disposizioni

MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant’anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano, 2011, 32; J. WOELK, F. GUELLA, S. PENASA (a cura di), *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*, Padova, 2015.

² Su tale prospettiva, R. TONIATTI (a cura di), *Il fattore «minoranza linguistica» nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine*, LIA eBooks, 2017.

³ R. TONIATTI, *La rilevanza del fattore «minoranza linguistica» nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine: le incognite e le opportunità di uno scenario complesso*, in R. TONIATTI (a cura di), *Il fattore «minoranza linguistica» nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine*, cit., 13.

concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano⁷⁴. Infatti, viene sfruttato il potenziale di riconoscimento del pluralismo linguistico regionale insito nell'art. 2 dello Statuto, il quale sancisce che «Nella regione è riconosciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali». Questa disposizione, definita quale «*Grundnorm dello statuto*»⁵, ha rappresentato la base statutaria per il riconoscimento e la tutela dell'autonomia dei gruppi per quanto riguarda la cura delle proprie caratteristiche, ponendosi quale fondamento costituzionale degli strumenti normativi di tutela e promozione previsti a livello provinciale, secondo i principi di asimmetria, adeguatezza e differenziazione. La formulazione di tale disposizione, che esprime un elevato potenziale di innovazione in termini di ambito e livello di tutela e riconoscimento del fattore minoritario nel contesto regionale, ha consentito di estenderne l'applicazione anche ai “piccoli” gruppi linguistici presenti in Trentino, in particolare ladini, mòcheni e cimbri.

La riforma del 2001, nella prospettiva delle minoranze linguistiche, è caratterizzata da un duplice mutamento di paradigma, pur nella continuità del modello definito a livello statutario. Da un lato, infatti, la dimensione statica della tutela viene completata da una dimensione dinamica delle misure adottabili, rispetto alle quali agli obiettivi tradizionali della conservazione del patrimonio linguistico-culturale e del rispetto del principio di non discriminazione dei tre gruppi di minoranza residenti in Trentino vengono associati obiettivi relativi alla loro promozione e valorizzazione (artt. 15 e 102 dello Statuto). Dall'altro lato, si assiste a un graduale riavvicinamento e uniformazione dei principi fondamentali che orientano le attività pubbliche di tutela e promozione dei tre gruppi, attraverso un riallineamento a livello statutario tra quanto previsto per la minoranza ladina e le minoranze germanofone. Tale processo, che troverà a livello legislativo – come si vedrà nel paragrafo successivo – una

⁴ Sul Punto R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, cit., 255 ss.

⁵ J. WOELK, *Individual and Group Rights in South Tyrol: Article 2 as Grundnorm of the Autonomy Statute*, in J. WOELK, F. PALERMO, J. MARKO (eds.), *Tolerance through Law. Self-Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden, 2008, 203-217.

attuazione orientata dai principi di differenziazione e adeguatezza delle misure promozionali, esprime la volontà politica di una «estensione soggettiva delle norme di tutela»⁶ anche alle minoranze mòchena e cimbra. Ciò ha avuto ad oggetto, a livello statutario, in particolare il diritto alla valorizzazione di iniziative e attività culturali, attraverso la stampa e ri-creative, il diritto al rispetto della toponomastica e delle tradizioni delle popolazioni di minoranza, e il diritto all'insegnamento della lingua e della cultura ladina o tedesca (art. 102 Statuto).

Inoltre, secondo l'art. 15 dello Statuto, la Provincia autonoma di Trento assicura la destinazione di stanziamenti in misura idonea a promuovere la tutela e lo sviluppo culturale, sociale ed economico delle tre popolazioni di minoranza residenti sul territorio provinciale, specificando – coerentemente ai criteri connotativi della teoria della *law of diversity*⁷ – che ciò dovrà avvenire «tenendo conto della loro entità e specifici bisogni». Da tale disposizione, a contenuto evidentemente economico-finanziario, appare tuttavia possibile ricavare l'emersione di alcuni principi di sistema in materia. In particolare, ci si riferisce al principio di adeguatezza delle misure concretamente adottate, ricavabile dal riferimento alla idoneità di queste a promuovere effettivamente lo sviluppo culturale, sociale ed economico delle minoranze; e a quello di differenziazione, che trova nell'art. 6 Cost. la propria base costituzionale originaria⁸, in base al quale le misure adottate devono rispondere e quindi essere definite alla luce delle concrete esigenze e caratteristiche del singolo gruppo di minoranza. Quanto previsto dall'art. 15 dello Statuto, pertanto, esprime un rilievo che va oltre la sua natura finanziaria, seppur quest'ultima risulta fondamentale al fine di garantire l'effettività e l'efficacia delle misure previste, contribuendo a determinare in modo

⁶ R. TONIATTI, *La definizione progressiva di un modello di "garanzia asimmetrica" delle minoranze linguistiche in Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, cit., 320.

⁷ F. PALERMO, J. WOELK, *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in *European Yearbook of National Minorities*, 3, 2003-2004, 7 ss.

⁸ Sull'art. 6 Cost. come base costituzionale che consente un trattamento differenziato per la salvaguardia dei gruppi linguistici minoritari, in deroga al principio di eguaglianza, E. PALICI DI SUNI PRAT, *Minoranze*, voce, in *Digesto. Discipline pubblicistiche*, Torino, 1994, 548.

rilevante i caratteri connotativi del modello trentino e che hanno trovato progressiva attuazione a livello legislativo, attraverso interventi in ambiti specifici (istruzione, rappresentanza politica, organizzazione istituzionale e governo del territorio) o in modo sistematico (legge provinciale n. 6 del 2008, su cui *infra*).

2. La “dinamica” delle politiche di tutela e promozione: dalla convergenza dei principi alla differenziazione delle misure

A una convergenza a livello di principi statutari che qualificano il complessivo modello trentino corrisponde una differenziazione delle concrete misure e politiche di tutela e promozione previste per ciascuna minoranza, le quali vengono a essere declinate e definite tenendo conto delle caratteristiche e delle specificità di ciascuna, alla luce di una pluralità di indici e indicatori (su cui *infra* nel terzo paragrafo). Tre ambiti risultano particolarmente paradigmatici nell’esprimere tale dinamica: la rappresentanza politica, l’istruzione e l’organizzazione istituzionale e il governo del territorio.

Nell’ambito della rappresentanza politica dei gruppi minoritari, emerge una chiara distinzione tra il modello applicato alla minoranza ladina, alla quale il sistema elettorale provinciale assicura la rappresentanza prevedendo che i territori di insediamento storico della medesima formino un collegio elettorale autonomo, il quale esprime un consigliere provinciale, e i gruppi germanofoni. Nello specifico, l’art. 48, terzo co., dello Statuto prevede che un seggio del Consiglio provinciale di Trento sia attribuito obbligatoriamente al territorio dei comuni nei quali sia storicamente e prevalentemente insediato il gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa⁹. Al contrario, per gli altri due gruppi non sono previste misure promozionali rispetto alla loro rappresentanza politica all’interno delle istituzioni provinciali. A tal riguardo, da un lato si richiama la possibilità per il Consiglio provinciale di programmare sessioni straordinarie dei propri lavori aventi ad oggetto «i diritti della minoranza linguistica ladina, del gruppo linguistico dei mòcheni e del gruppo linguistico dei

⁹ F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008, 123. Si rinvia al contributo di COSULICH nel presente volume.

cimbri»¹⁰, rispetto alla quale però il Consiglio stesso – come criticamente evidenziato nell’ultima Relazione annuale (2020) dell’Autorità per le minoranze – non ha ancora emanato la relativa disciplina di attuazione. Dall’altro lato, richiamando il recente processo consultivo relativo alla proposta di riforma dello Statuto, si richiama il fatto che la Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, istituita dalla legge provinciale n. 1 del 2016¹¹, nel Documento conclusivo dei suoi lavori, tra le proposte per la riforma dello Statuto di Autonomia nell’ambito della tutela delle minoranze linguistiche, ha posto la questione della opportunità di «valutare se prevedere un Consigliere aggiuntivo per la rappresentanza delle minoranze germanofone»¹². Nello specifico, «Per le minoranze germanofone (mòcheni e cimbri) si propone di valutare la rappresentanza congiunta (con eventuale turnazione) attraverso un “consigliere aggiuntivo” in Consiglio provinciale, senza diritto di voto ma con diritto di partecipare e intervenire sia in plenaria sia nelle commissioni garantendo l’accesso ai documenti ufficiali e la possibilità di formulare proposte legislative», da eleggere eventualmente in occasione delle elezioni provinciali nei comuni mòcheni e di Luserna¹³.

Per quanto riguarda la metabolizzazione a livello organizzativo e sostanziale del fattore linguistico minoritario all’interno del sistema educativo provinciale, la legge provinciale n. 5 del 2006, relativa al “Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino”, enuncia principi generali comuni ai tre gruppi di minoranza, ma ne declina la concreta attuazione alla luce dei già richiamati principi di differenziazione e adeguatezza¹⁴. Da un lato, infatti, l’art. 3 della legge del 2006 prevede

¹⁰ Art. 27 dello Statuto di Autonomia in combinato con l’art. 49 St., come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2017, in materia di tutela della minoranza linguistica ladina.

¹¹ Per un’analisi di tale processo, J. WOELK, *Il fattore «minoranza linguistica» nella revisione statutaria del Trentino*, in R. TONIATTI (a cura di), *Il fattore «minoranza linguistica» nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine*, cit., 35-60; M. COSULICH, *La Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: una visione largamente condivisa del futuro dell’autonomia trentina*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018, 1-16.

¹² Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, Documento conclusivo, 2018, 14.

¹³ *Ivi*, 19.

¹⁴ Per un inquadramento, si consenta il rinvio a S. PENASA, *Il sistema scolastico*

che «la Provincia tutela e promuove nell'ambito del sistema educativo provinciale la lingua e la cultura delle popolazioni ladine, mòchena e cimbra» insediate nelle rispettive località di insediamento storico, riservando a tal fine uno specifico Titolo (il Terzo) della disciplina. Dall'altro lato, all'interno del Titolo III la disciplina relativa alla minoranza ladina (Capo I) è distinta da quella riservata ai gruppi linguistici germanofoni (Capo II). In tale schema, alla sola minoranza linguistica ladina è riservata una organizzazione istituzionale autonoma in ambito scolastico – la Scuola Ladina de Fascia (artt. 45 ss.) –, rispetto alla quale si prevede l'uso e l'insegnamento della lingua ladina. Al contrario, relativamente alle minoranze germanofone il principio sancito per tutti i gruppi linguistici dall'art. 3 della legge, secondo cui «è garantito l'insegnamento della cultura nonché l'insegnamento, anche veicolare, della lingua ladina, mochena e cimbra e sono previste particolari misure organizzative secondo quanto disposto da questa legge» (art. 3, secondo co.), è attuato non attraverso l'attribuzione di una autonomia istituzionale in ambito scolastico. L'art. 51 prevede in tal senso che «nelle scuole situate nei comuni mocheni e cimbro, la Provincia assicura l'insegnamento della cultura e delle lingue mochena o cimbra e della lingua tedesca in relazione alla effettiva disponibilità di docenti qualificati», richiedendo alle scuole situate al di fuori di tale territorio ma frequentate da studenti mòcheni o cimbri di realizzare «specifici progetti o interventi, nell'ambito della flessibilità riconosciuta alle stesse, per la tutela e la promozione della conoscenza della lingua, della storia e della cultura mochene e cimbre, anche prevedendo l'insegnamento bilingue italiano-tedesco o veicolare del tedesco».

Rinviando ad altre sedi per un'analisi approfondita di tale modello, si vuole richiamare la previsione di una clausola di condizionalità, tipica del diritto internazionale delle minoranze¹⁵, attraverso la quale si mette in relazione il dovere di assicurare l'insegnamento della cultura e delle

trentino e l'apprendimento della e nella lingua propria delle minoranze linguistiche: un approccio olistico e differenziato, in P. CORDIN (a cura di), *Didattica di lingue locali. Esperienze di ladino, mòcheno e cimbro nella scuola e nell'università*, Milano, 2011, 155-170; E. CECCHERINI, M. COSULICH (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova, 2012.

¹⁵ R. TONIATTI, *La tutela delle minoranze linguistiche: il paradigma pluralista della nuova democrazia europea*, in *Le rôle des langues minoritaires dans la vie publique*.

lingue mòchena e cimbra «alla effettiva disponibilità di docenti qualificati» (art. 51, primo co.) e alla presenza di un numero minimo di studenti appartenenti a tali gruppi linguistici, individuato dalla Provincia sulla base di un'intesa definita nella conferenza delle minoranze linguistiche (art. 51, quarto co.).

Infine, l'asimmetria nella determinazione delle concrete soluzioni istituzionali di tutela e promozione riservate ai diversi gruppi linguistici trova conferma nell'ambito della organizzazione istituzionale del territorio provinciale¹⁶. La legge n. 3 del 2006 (in materia di governo dell'autonomia del Trentino), analogamente a quanto previsto in ambito scolastico, riserva esclusivamente ai territori di insediamento storico della popolazione di lingua ladina una piena autonomia e rappresentanza territoriale nell'organizzazione del livello di governo intermedio tra i comuni e la Provincia. Infatti, distinguendosi in tal senso dalla disciplina generale che prevede l'istituzione delle comunità di valle, la minoranza ladina esprime un livello intermedio di governo proprio attraverso l'istituzione del *Comun general de Fascia* (art. 19), al quale la legge prevede vengano trasferite una serie di funzioni amministrative di interesse minoritario. La già richiamata legge costituzionale n. 1 del 2017 ha previsto il richiamo nel testo dello Statuto di Autonomia di tale ente, il quale quindi assume ora natura statutaria, in quanto l'art. 102 dello Statuto ne riconosce la natura di «ente sovracomunale», al quale la Regione e la Provincia di Trento «possono attribuire, trasferire o delegare funzioni amministrative, compiti o attività proprie, rilevanti per la valorizzazione della minoranza linguistica ladina». Per quanto riguarda i gruppi linguistici germanofoni non si prevede una specifica autonomia in tal senso, dal momento che i relativi territori vengono ricondotti all'ambito di competenza delle comunità di valle alla quale geograficamente appartengono. Tuttavia, al fine di qualificare nel senso di una esplicita funzione di promozione e tu-

Saint-Vincent, Vallé d'Aoste, 23-24 juin 200. Actes du Séminaire, Regione Autonoma Valle d'Aosta, 40 ss.

¹⁶ E. GARBARI, *L'attuazione della riforma istituzionale in Trentino e l'istituzione delle Comunità di valle*, in G. POSTAL, M. MARCANTONI (a cura di), *L'integrazione europea, il principio di sussidiarietà e la riforma istituzionale della PAT*, Milano, 2011, 35, sottolinea la natura trasversale della legge in materia di governo del territorio, in quanto in grado di incidere in modo diretto e indiretto sull'applicazione di gran parte della normativa provinciale.

tela del pluralismo linguistico e culturale espresso in modo particolare da tali comunità, l'art. 19, dodicesimo co., prevede che «gli statuti delle comunità nel cui territorio sono compresi i territori dei comuni di Fierozzo, Frassilongo, Palù del Fersina e Luserna contengono specifiche disposizioni per assicurare la tutela e la promozione della popolazione mochena e di quella cimbra, nel rispetto dei principi desumibili da quest'articolo», assicurando ai comuni di minoranza l'approvazione dei relativi statuti, «per le parti che si riferiscono alla loro popolazione». In tal senso, occorre rilevare che gli Statuti della Magnifica comunità degli Altipiani cimbri e della Comunità Alta Valsugana e Bernstol contengono norme che estendono l'esercizio dei diritti linguistici attribuiti alle relative minoranze (cfr. legge n. 6 del 2008, su cui subito *infra*) a tutto il rispettivo territorio, svolgendo quindi – ad esempio rispetto al diritto dell'uso della lingua nei confronti della pubblica amministrazione – una funzione di flessibilizzazione del criterio territoriale, consentendone una esigibilità oltre al territorio di insediamento storico delle minoranze.

Tali esempi, oltre a rappresentare in modo paradigmatico la natura integrata e olistica¹⁷ del modello trentino di tutela, promozione e rappresentanza dei propri gruppi linguistici di minoranza, confermano la natura asimmetrica e differenziata del medesimo, la quale – se adeguatamente attuata – può rappresentare una “leva” essenziale in termini di effettività della tutela e della promozione del patrimonio linguistico-culturale dei gruppi minoritari. La diversità e il pluralismo linguistici vengono incorporati a livello statutario e legislativo attraverso la definizione di principi fondamentali comuni ai diversi gruppi, trovando però una attuazione differenziata a livello di misure e politiche concretamente adottate e risultando in tal senso decisivo accompagnare a tale assetto normativo e istituzionale adeguati meccanismi di monitoraggio e valutazione dell'effettività e dell'impatto delle soluzioni concretamente adottate (su tale aspetto, si veda il paragrafo conclusivo).

In tale quadro, la legge n. 6 del 2008, Norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali, è intervenuta a completare il quadro di un modello normativo che in altra sede si è definito come un «labora-

¹⁷ Si è utilizzato questo concetto in S. PENASA, *Verso un approccio olistico al diritto delle minoranze linguistiche: il caso del Trentino*, in E. CECCHERINI, M. COSULICH (a cura di), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione*, cit., 153-178.

torio»¹⁸ all'interno del panorama comparato del diritto delle minoranze linguistiche, in quanto caratterizzato da elementi connotativi quali l'asimmetria e la differenziazione. La legge n. 6 del 2008 integra e completa il quadro statutario attraverso la previsione di principi sostanziali e di metodo che contribuiscono a orientare l'esercizio delle funzioni pubbliche in materia di tutela e promozione dei gruppi minoritari. In particolare, la legge qualifica «le identità, in termini di caratteristiche etniche, culturali e linguistiche, delle popolazioni ladina, mòchena e cimbra» come «patrimonio irrinunciabile dell'intera comunità provinciale» (art. 1). Inoltre, si afferma il principio della lingua propria di una minoranza linguistica, intesa quale lingua che in un'area determinata viene associata alla lingua nazionale nell'ufficialità degli atti pubblici e nell'uso normale¹⁹. Da ciò deriva il diritto di conoscere quella della rispettiva comunità e di utilizzarla sia oralmente che per iscritto in tutti i rapporti e le occasioni della vita sociale, economica ed amministrativa senza subire discriminazioni (art. 4); e il diritto di apprendere la lingua propria e di avere in quella lingua una adeguata formazione. A tali diritti corrisponde la responsabilità delle amministrazioni pubbliche, ai vari livelli di governo all'interno del territorio provinciale, di adeguare la propria struttura organizzativa e funzionale alla garanzia di un esercizio effettivo di tali diritti.

In tale prospettiva, emerge un elemento senz'altro di innovazione, rappresentato dal principio di responsabilizzazione delle stesse comunità di minoranza, in particolare attraverso le rispettive istituzioni rappresentative (art. 6), alle quali la legge attribuisce formalmente «la responsabilità e il dovere di garantire le condizioni per la promozione della lingua propria e per l'esercizio dei diritti dei propri cittadini» (art. 4, terzo co.). Pertanto, le comunità di minoranza, tanto nella loro dimensione istituzionale quanto in quella sociale (associazioni, singoli cittadini), diventano non più solo oggetto ma anche soggetto attivo della determinazione e attuazione delle politiche promozionali, partecipando inoltre alla essen-

¹⁸ S. PENASA, *La promozione delle minoranze linguistiche via meccanismi di partecipazione. La legge provinciale della Provincia autonoma di Trento n. 6 del 2008 quale laboratorio del sistema multilevel di tutela delle minoranze linguistiche?*, in *Regioni*, 5, 2009, 1017 ss.

¹⁹ Cfr. la Relazione illustrativa della legge provinciale.

ziale attività di monitoraggio e valutazione di queste ultime in termini di effettiva attuazione e di impatto sulla condizione economica, sociale e culturale delle rispettive popolazioni.

Questo ultimo aspetto rappresenta senz'altro l'elemento di maggiore innovazione all'interno del sistema provinciale, nel quale il tradizionale approccio basato sul riconoscimento del principio, variamente declinato, del power sharing con le istituzioni rappresentative dei gruppi minoritari, viene integrato da un corrispondente principio di "duties sharing", secondo un processo di coinvolgimento dinamico nella definizione, attuazione e valutazione delle politiche in materia.

3. Le prospettive del "laboratorio" trentino: effettività e dinamicità del modello

Dopo questa breve analisi del modello trentino, occorre porre la questione del "funzionamento" del medesimo, in termini di adeguatezza, effettività ed effetti sugli appartenenti ai gruppi linguistici di minoranza. La legge n. 6 del 2008 prevede proprio a tal fine una serie di meccanismi istituzionali di monitoraggio, valutazione e consulenza, tanto rispetto agli organi provinciali quanto alle istituzioni rappresentative delle minoranze linguistiche, al fine di verificare e assicurare le concrete misure e politiche adottate risultino effettive e adeguate rispetto agli obiettivi previsti dalla disciplina, oltre che – come si è visto nel primo paragrafo – nello Statuto²⁰. Numerosi infatti sono i riferimenti normativi all'esigenza di adeguare – adattare – le misure concretamente adottate alle caratteristiche e ai bisogni specifici di ciascun gruppo, motivandosi e legittimandosi in tale prospettiva i sistemi differenziati predisposti per ciascun gruppo in ambiti quali la rappresentanza politica, l'istruzione e l'organizzazione istituzionale e il governo del territorio. Pertanto, ci si riferisce alla erogazione di «stanziamenti in misura idonea a promuovere la tutela e lo sviluppo culturale, sociale ed economico» delle tre popolazioni di minoranza (art. 1, secondo co.),

²⁰ Su tale aspetto, L. BUSATTA, *Come valutare l'effettività della tutela delle minoranze linguistiche? Un "case study" dal Trentino. Commento a l.p. TN 19 giugno 2008, n. 6*, in *Federalismi.it*, 8, 2015, 1-28.

prevedendo a tal fine iniziative di rilevazione periodica della consistenza numerica, della dislocazione territoriale e della situazione socio-linguistica di queste ultime (art. 5). Significativamente, a tale attività di monitoraggio è formalmente associata la finalità di «valutare e migliorare l'efficacia delle politiche di tutela, di valorizzazione e di sviluppo delle popolazioni medesime» (art. 5).

Il perno di tale sistema è rappresentato indubbiamente dall'istituzione dell'Autorità per le minoranze linguistiche (art.10), quale organo collegiale dotato di piena autonomia e indipendenza, i cui membri sono nominati dal Consiglio provinciale tra persone dotate di «alta e riconosciuta professionalità e competenza giuridica, sociale, culturale» (art. 10, secondo co.). Infatti, tra le funzioni attribuite all'Autorità vanno richiamati in particolare i poteri «di valutazione, di vigilanza e di ispezione per la corretta attuazione della normativa in materia di tutela e promozione delle minoranze linguistiche» (art. 10, settimo co., lettera a), nonché di vigilanza «sulla destinazione delle risorse stanziare dagli enti pubblici a favore delle minoranze linguistiche» e di valutazione della «efficacia e la congruità delle misure attuate a sostegno delle minoranze linguistiche» (art. 10, settimo co., lett. c). L'Autorità è chiamata pertanto a svolgere una attività continua di verifica relativamente alla qualità, in termini di effettività, efficacia e adeguatezza, degli interventi in materia, anche attraverso l'esercizio di poteri di consulenza istituzionale ai diversi livelli di governo territoriale coinvolti e di proposta di eventuali interventi di riforma, sulla base degli esiti dell'attività di monitoraggio e valutazione. Va sottolineato in tal senso l'onere dell'Autorità di presentare al Consiglio provinciale una relazione annuale nella quale sia contenuta la valutazione complessiva delle politiche, delle attività e degli interventi per la promozione e la tutela delle popolazioni di minoranza, potendo prevedere anche proposte in materia ed evidenziare elementi di criticità in ordine all'efficacia delle misure di tutela e promozione delle lingue di minoranza (art. 10, settimo co., lett. e). Tali relazioni annuali rappresentano quindi una utile fonte per verificare l'effettivo funzionamento del modello, potendo ricavarne eventuali criticità che devono essere affrontate e risolte.

Nell'ultima Relazione pubblicata dall'Autorità, relativa all'anno 2020, l'Autorità evidenzia alcuni progressi, relativi ad esempio all'iniziativa di organizzare un'indagine socio-linguistica al fine di compren-

dere i miglioramenti avvenuti e le eventuali iniziative da promuovere, o alla istituzione di un tavolo di coordinamento tra servizi provinciali e tutte le realtà del settore, in particolare gli istituti culturali, al fine di conoscere e superare i problemi di natura amministrativa che questi ultimi si trovano ad affrontare²¹. Rispetto alle criticità evidenziate dall'esperienza applicativa della legge, l'Autorità sottolinea l'ambito dell'insegnamento nelle scuole di lingua di minoranza mòchena e cimbra, con particolare riferimento al rischio di una svalutazione delle lingue proprie rispetto al tedesco e la difficoltà di reclutare e stabilizzare personale scolastico nelle scuole d'infanzia e primarie. Inoltre, si rilevano difficoltà in riferimento all'uso della lingua propria della minoranza da parte della pubblica amministrazione e nella traduzione degli atti ufficiali e alla mancata approvazione da parte del Consiglio provinciale della normativa attuativa delle sessioni straordinarie riguardanti i diritti dei tre gruppi di minoranza linguistica²².

In riferimento all'attività di valutazione delle politiche linguistiche, l'Autorità ribadisce l'esigenza di individuare indicatori di natura economica, sociale e culturale, i quali siano funzionali a fornire un adeguato supporto alle scelte programmatiche della pubblica amministrazione (Ivi, 18). In tal senso, rappresenta una condizione necessaria la disponibilità di dati a livello territoriale attendibili e aggiornati, anche rispetto alle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie disponibili e alla definizione degli obiettivi e delle priorità di intervento. A tal riguardo, si sottolinea l'assenza di un sistema informativo di raccolta delle politiche linguistiche, che rende difficile l'attività di monitoraggio e valutazione. Tale ultimo aspetto rappresenta una questione decisiva per il consolidamento e l'effettività del sistema trentino di tutela e promozione delle minoranze linguistiche, soprattutto se inteso non solo in senso esponenziale delle identità minoritarie (valorizzazione delle minoranze esistenti) ma anche quale fattore incrementale della identità provinciale e del pluralismo della comunità nel suo complesso.

²¹ Autorità per le minoranze linguistiche, Relazione annuale 2020, 8.

²² Ivi, 17.

4. Da laboratorio a modello consolidato di tutela delle minoranze? La sfida della riforma dello Statuto

Queste brevi riflessioni hanno messo in risalto la pervasività del fattore minoritario rispetto ad ambiti dell'organizzazione provinciale ulteriori rispetto a quelli direttamente funzionali alla tutela e promozione delle popolazioni di minoranza presenti sul suo territorio, e la capacità di connotare anche la complessiva identità statutaria provinciale. Tale potenzialità deve essere intesa non tanto in senso rivendicativo, quanto responsivo e propulsivo, anche per evitare quelli che sono stati definiti come possibili "paradossi minoritari", rappresentati in particolare dal simbolismo partecipativo delle minoranze all'interno dei processi decisionali, la sclerotizzazione istituzionale e il rischio di una "crisi di rigetto" delle politiche da parte delle comunità di minoranza o l'eccessivo paternalismo da parte delle istituzioni provinciali. Nell'ottica di una eventuale riforma statutaria, la via maestra sembra essere quella di una "statutizzazione" dei principi connotativi del modello – la qualificazione di patrimonio irrinunciabile dell'intera comunità provinciale, la lingua propria, la rappresentanza istituzionale, la responsabilizzazione delle minoranze – la quale però deve essere preceduta da una seria e attendibile analisi dell'impatto concreto e degli effetti prodotti dall'attuazione del modello, in particolare della legge n. 6 del 2008, al fine di valutarne l'adeguatezza e l'effettività rispetto agli obiettivi e alla realtà sociale, culturale ed economica delle popolazioni e dei territori di minoranza.

GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA: QUALI LIMITI PER LA SPECIALITÀ DELLE PROVINCE AUTONOME?

Antonio Cassatella

SOMMARIO: 1. *Il contenuto della specialità della giurisdizione amministrativa e la sua giustificazione politica.* 2. *Le critiche nei confronti della specialità e le relative obiezioni.* 3. *Una possibile rilettura del fenomeno, nel filtro della rilevanza costituzionale della giurisdizione amministrativa e del suo ruolo nell'attuazione dell'ordinamento repubblicano.*

1. Il contenuto della specialità e la sua giustificazione politica

Dalla lettura dello Statuto regionale del 1972¹ e delle norme di attuazione del 1984² si desume immediatamente come le peculiarità della popolazione regionale – composta di individui appartenenti a differenti gruppi linguistici – giustificano la significativa specialità dell'organizzazione della giustizia amministrativa³.

La suddetta specialità si coglie, in particolare, con riferimento: *a)* alla composizione del T.r.g.a. di Bolzano, totalmente composto da giudici di nomina politico-amministrativa⁴; *b)* alle competenze funzionali che gli sono attribuite quale giudice di unico grado rispetto a questioni relative

¹ Cfr. art. 90 d.P.R. n. 670/1972.

² Cfr. d.P.R. n. 426/1984.

³ Per un'introduzione generale alla questione, poco affrontata in dottrina, cfr. R. TONIATTI, *Fondamento della giustizia ed autonomia regionale*, in G. FORNASARI, M. MARIANELLI (a cura di), *La competenza civile e penale del giudice di pace. Bilancio e prospettive*, Padova, 2007, 3 ss.

⁴ Cfr. art. del 2 d.P.R. n. 426/1984. Gli otto magistrati che compongono il T.r.g.a. di Bolzano sono nominati per metà con d.P.R., su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa e con l'assenso del Consiglio provinciale (quest'ultimo va espresso limitatamente agli appartenenti al gruppo di lingua tedesca). La restante metà è nominata dal Consiglio provinciale di Bolzano.

alla tutela delle minoranze linguistiche⁵; c) alla composizione del Consiglio di Stato quale giudice d'appello delle sentenze dello stesso T.r.g.a. di Bolzano, dove è prevista la presenza di un giudice appartenente al gruppo linguistico tedesco⁶; d) alla composizione del T.r.g.a. di Trento, organo formato per un terzo da membri nominati dal Consiglio provinciale⁷.

In questo contributo si intende soffermare l'attenzione sui problemi relativi alla nomina dei giudici del T.r.g.a. di Bolzano e, in misura minore, di Trento, a fronte del fatto che si tratta dell'aspetto che più differenzia la disciplina regionale rispetto al resto del Paese, rendendola un *unicum* nell'intero ordinamento italiano.

Le ragioni alla base delle scelte organizzative hanno carattere politico, prima ancora che tecnico-giuridico, e si iscrivono nelle vicende storiche alla base dello Statuto del 1972, caratterizzato da una significativa tutela della popolazione sudtirolese presente nella Provincia di Bolzano⁸.

Non pare infatti dubbio che, nel caso del T.r.g.a. di Bolzano, l'organizzazione sia correlabile all'esigenza di garantire un'equilibrata rappresentanza dei due principali gruppi linguistici, anche al fine di esercitare le competenze funzionali del giudice amministrativo su controversie di particolare delicatezza⁹. Lo stesso vale per la composizione del Consiglio di Stato quale giudice d'appello delle pronunce del T.r.g.a.¹⁰.

⁵ Cfr. artt. 91 e 92 del d.P.R. n. 670/1972.

⁶ Cfr. art. 93 del d.P.R. n. 670/1972.

⁷ Cfr. art. 1 del d.P.R. n. 426/1984.

⁸ Su tali vicende, connesse alla questione altoatesina, cfr. G. POSTAL, *L'attuazione del pacchetto e il nuovo Statuto del 1972*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano, 2011, 55 ss.

⁹ Cfr. art. 91 del d.P.R. n. 670/1972.

¹⁰ Va aggiunto come, secondo le SS.UU. della Cassazione, «nella composizione del collegio del Consiglio di Stato investito dell'appello avverso pronunce dell'autonoma sezione di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, la mancanza del consigliere di Stato appartenente al gruppo di lingua tedesca ovvero al gruppo di lingua ladina della Provincia di Bolzano, determina un'alterazione strutturale dell'organo giudicante, tale da impedirne l'identificazione con l'organo delineato dalla fonte costituzionale, che prescrive che il giudice sia, nella sua composizione, rappresentativo del sistema autonomistico locale, a sua volta improntato alla tutela delle minoranze nel rispetto dei principali gruppi linguistici insediati nel territorio della Provincia; tale mancanza integra, pertanto, un difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato, scrutinabile dalle Sezioni Unite». Cfr. Cass. civ., Sez. Un., 19.11.2020, n. 26389.

Altrettanto non può dirsi per il T.r.g.a. di Trento, privo di competenze funzionali e di quote di riserva a favore delle minoranze linguistiche pur presenti nel territorio provinciale. La specialità del T.r.g.a. trentino dipende, semmai, da un effetto “trascinamento” rispetto al T.r.g.a. di Bolzano, per quanto la distinzione rispetto ad altri giudici amministrativi di primo grado riguardi unicamente la quota di membri designati dal Consiglio provinciale.

Va ad ogni modo riconosciuto come la presenza di giudici di nomina politico-amministrativa non costituisca un’anomalia istituzionale. Essa discende dell’antica idea per cui «giudicare l’amministrazione è ancora un amministrare»¹¹, e dal più moderno assunto per cui il giudice amministrativo deve avere (anche) la cultura dell’amministratore, al fine di dare un’efficace soluzione alle controversie di cui siano parte i pubblici poteri¹².

Si tratta di tesi suscettibili di revisione, ma dotate di una propria razionalità storica e pratica.

È noto, del resto, come altri giudici amministrativi siano nominati, almeno in parte, dall’esecutivo. Così avviene nel caso del Consiglio di Stato e del C.g.a. Sicilia, la cui disciplina è stata ritenuta costituzionalmente legittima, specie a fronte del fatto che entrambi gli organi esercitano funzioni consultive a favore dell’amministrazione sulla base dell’art. 100 Cost.¹³.

¹¹ Cfr. N. HENRION DE PANSEY, *De l'autorité judiciaire en France*, Parigi, 1830, 199.

¹² Si tratta di una tesi formulata soprattutto con riferimento all’attività del Consiglio di Stato, sia a fronte dell’evoluzione storica che ha caratterizzato l’istituzione che delle previsioni dell’art. 100 Cost.: cfr. per tutti S. CASSESE, *Il Consiglio di Stato come creatore di diritto e come amministratore*, in G. PASQUINI, A. SANDULLI, a cura di, *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 2001, 4 s.; Id., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, 204 ss.

¹³ Con riferimento al Consiglio di Stato, cfr. Corte Cost., 6.12.1973, n. 177, dove si precisava come la nomina governativa di una parte dei membri dipendesse dalle «funzioni (consultiva e giurisdizionale) del Consiglio di Stato ed altresì alla *posizione di organo ausiliario del Governo che esso ha*». Corsivo aggiunto. Con riguardo al C.g.a., cfr. Corte Cost., 15.1.1976, n. 25, che dichiarava la parziale incostituzionalità delle norme siciliane, nella parte in cui prevedevano il rinnovo dell’incarico conferito ai giudici di nomina politico-amministrativa. Più recentemente, la stessa Corte Cost., 28.10.2004, n. 316, ha sottolineato «l’assenza di soluzioni organizzative prestabilite» circa l’organizzazione della giustizia amministrativa nelle Regioni e Province autonome. Si tratta di

Sul piano comparatistico va poi sottolineato come nella vicina Austria – la cui tradizione giuridica ha fisiologico influsso sulle vicende sudtirolesi – i giudici amministrativi di primo grado siano stati istituiti soltanto nel 2012 e siano nominati dai singoli *Länder*¹⁴.

Come attentamente osservato in dottrina ad integrazione delle tesi sinteticamente richiamate poc'anzi, l'idea di una giurisdizione amministrativa strettamente legata al potere politico trarrebbe linfa dagli insegnamenti della scuola di Vienna, per i quali sia l'attività giudiziale che l'attività amministrativa costituivano applicazione dei precetti legislativi: entro queste coordinate, la differenza fra giudicare ed amministrare sarebbe dipesa dalle caratteristiche dell'organo, ma dal metodo seguito per giungere alla decisione, caratterizzato da una più o meno intensa osservanza del principio del contraddittorio¹⁵.

Si comprende dunque perché, nell'ottica statutaria, il problema della nomina politica dei membri del T.r.g.a. di Bolzano e Trento sembri mal posto: nel momento in cui entrambi gli organismi sono tenuti all'osservanza dei principi processuali e della disciplina del c.p.a. nell'esercizio delle relative funzioni, le vicende inerenti alla selezione e nomina dei propri membri – o di parte di essi – appaiono irrilevanti, in quanto inidonee ad incidere sulle dinamiche processuali.

Va da sé che il presupposto del pur elegante ragionamento cade nel momento in cui non si accettino le premesse epistemologiche della scuola di Vienna.

Da questa angolazione, il problema dell'indipendenza e terzietà del giudice rispetto all'amministrazione non viene ridimensionato dalle garanzie processuali, ma assume un rilievo preliminare rispetto ad esse, giacché le modalità di selezione del giudice possono incidere sulla stessa

un'affermazione sulla quale si possono esprimere delle riserve, nei termini evidenziati nel successivo par. 3.

¹⁴ Per una ricostruzione dell'evoluzione del sistema cfr. E. D'ORLANDO, «*In allen Instanzen getrennt*»: la via austriaca all'affermazione della giustizia nella e sulla pubblica amministrazione, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2020, 857 ss.

¹⁵ Cfr. E. D'ORLANDO, *op. cit.*, *ibidem*. Il principale riferimento della scuola di Vienna resta H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, trad. it. Torino, 1952-2000, specie 109 s., dove la distinzione fra giudice ed amministratore pubblico rilevarebbe sul piano storico, ma non su quello strettamente logico-giuridico.

interpretazione del codice di rito oltre che – a monte – della disciplina sostanziale¹⁶.

In un sistema caratterizzato da una notevole frammentazione normativa e dalla stratificazione delle fonti del diritto, il giudice gode di margini di apprezzamento ed adattamento della fattispecie concreta alla norma ricostruita su basi interpretative che rendono evidente il peso dei pre-concetti e della pre-comprensione nell'attività giudiziale. Si tratta di situazioni nella quali la nomina politica del giudice, anche se effettuata in piena trasparenza, può incidere sul modo in cui questi svolge il proprio ruolo e seleziona l'alternativa decisionale più idonea alla soluzione del caso¹⁷.

L'assetto venutosi a creare in forza dello Statuto e delle norme di attuazione non può dunque ritenersi del tutto neutro sul piano politico e tecnico-giuridico, potendo incidere sulla stessa imparzialità e terzietà del giudice.

2. *Le critiche nei confronti della specialità della giurisdizione e le relative obiezioni*

Nonostante i dubbi prospettati, l'assetto normativo cui si è fatto rapido riferimento può dirsi consolidato e risulta capace di resistere a frequenti critiche cui è soggetto, per quanto esse siano formulate più dal libero foro che dalla dottrina, piuttosto indifferente rispetto a questioni reputate periferiche (non solo in senso spaziale)¹⁸.

Specie con riferimento alla posizione del T.r.g.a. di Bolzano, l'assun-

¹⁶ Senza soffermarsi nell'analisi delle critiche all'impostazione kelseniana e della scuola di Vienna cfr. per tutti E. PARESCHE, *Interpretazione (fil. dir. e teoria gen.)*, in *Enc. Dir.*, XXII, Milano, 1972, 152 ss.

¹⁷ Su questi aspetti, in rapporto alle correnti giusfilosofiche maggiormente sensibili ai temi dell'ermeneutica, cfr. almeno G. FASSÒ, *Storia della filosofia del diritto. Ottocento e Novecento*, Roma-Bari, 2011, 363 ss.

¹⁸ Per un'introduzione alla questione, priva di particolari rilievi critici, cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. Dir.*, XXVI, Milano, 1976, 551; C. TALICE, *Tribunali amministrativi regionali*, in *Enc. Dir.*, XLV, Milano, 1992, 33 s. Alcune osservazioni cursorie in V. PARISIO, *La separazione dei poteri e l'indipendenza del giudice amministrativo italiano sotto la lente della Cedu*, in *Foro Amm. CdS*, 2009, 2728 ss.

to di fondo di chi critica l'attuale assetto è che il giudice debba apparire, prima ancora che essere, imparziale¹⁹: l'apparenza, quale precondizione dell'effettivo esercizio imparziale della giurisdizione, è difficilmente compatibile con la nomina politico-amministrativa dei suoi membri.

Beninteso, il rilievo prescinde dall'effettiva condotta dei singoli giudici e deve essere apprezzato sul piano giuridico, onde non ricadere nella fallacia *humeana* e sovrapporre un'analisi di carattere sociologico con argomenti di carattere giuridico, o, in termini noti alla cultura tedesca, il *sein* con il *sollen*.

L'avvocatura ha presto sollevato q.l.c. innanzi allo stesso T.r.g.a. e ed al Consiglio di Stato, ma in tutte le occasioni i giudici hanno ritenuto manifestamente infondati i dubbi di costituzionalità prospettati dalle parti ricorrenti, finendo in tal modo per difendere la propria specialità²⁰.

Le ragioni del rigetto delle q.l.c. sono agevolmente sintetizzabili: ferma la legittimazione statutaria dell'organizzazione del T.r.g.a. di Bolzano, si è ritenuto che la nomina provinciale dei membri del T.r.g.a. non contrasti con l'esigenza di imparzialità della giurisdizione ai sensi degli artt. 101 Cost., 6 Cedu e 47 della Carta di Nizza. Nulla osta a che gli organi di indirizzo-politico possano designare i membri di un organo giurisdizionale, purché i nominati siano posti nelle condizioni di esercitare la propria attività senza condizionamenti e sia comunque possibile chiedere la loro eventuale riconsiderazione sulla base della disciplina del c.p.c. e del c.p.a.

Come chiarito dallo stesso T.r.g.a. di Bolzano, in conformità alla Corte costituzionale, «l'indipendenza dei giudici speciali va ravvisata

¹⁹ Si tratta di un principio condiviso anche dalla giurisprudenza della Corte Edu: ai fini di un'oggettiva valutazione dell'imparzialità del giudice occorre infatti «chiedersi se, *indipendentemente dalla condotta personale del giudice*, taluni fatti verificabili autorizzano a sospettare l'imparzialità di quest'ultimo. Sotto questo profilo, *anche le apparenze possono avere importanza*. L'elemento in gioco, ancora una volta, è la fiducia che i giudici, in una società democratica, devono ispirare ai singoli, a iniziare dalle parti del procedimento (cfr. Corte Edu, 6 maggio 2003, Kleyn e altri c. Paesi Bassi, § 191; Corte Edu, 6 novembre 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo)». Sul punto cfr. anche M. RAMAJOLI, *Giusto processo e giudizio amministrativo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2013, 100 ss.

²⁰ Nella giurisprudenza meno recente cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13.11.1995, n. 1546; con riferimento alla situazione trentina cfr. lo stesso T.r.g.a. Trentino-Alto Adige, Trento, 30.11.1990, n. 477. In tema cfr. pure F.G. SCOCA, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale sulla fisionomia e fisiologia della giustizia amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2012, 371 ss.

piuttosto che nelle modalità di nomina, *nelle modalità con cui si svolge la funzione*, escludendo gli ipotizzati *condizionamenti* sulla base del centrale rilievo che gli eventuali rapporti tra il prescelto e la pubblica Amministrazione che abbiano preceduto la nomina o che, intervenuta questa, potrebbero in ipotesi suscitare vincoli di sorta, *si dissolvono nelle persone che siano idonee a ricoprire l'ufficio e all'atto in cui esse acquistano uno status*. E per ciò non hanno alcun rilievo in sede di valutazione *in astratto* della ricorrenza o meno dell'indipendenza del giudice»²¹.

Se si volesse razionalizzare e ricondurre a sistema tale conclusione, si dovrebbe assumere che, una volta nominati, i giudici del T.r.g.a. operino in una condizione di autonomia e sotto un velo rawlsiano di ignoranza, che recide ogni contatto con l'istituzione che li ha nominati.

La conclusione non appare, ad ogni modo, completamente persuasiva: l'assunto per cui i possibili condizionamenti si estinguono con l'atto di nomina del giudice presuppone un'artificiosa separazione fra procedura di nomina ed acquisizione dello *status*. Non è detto, in altri termini, che il modo attraverso cui si è giunti ad una determinata nomina – premiando il candidato con l'attribuzione di uno *status* permanente ed i relativi benefici – non abbia influenze sul modo in cui il nominato esercita le proprie prerogative.

Non può infatti negarsi che una scelta fondata su valutazioni tecniche attinenti alla preparazione del candidato e su ulteriori considerazioni *intuitus personae* – connesse all'ampia discrezionalità di cui godono gli organismi di indirizzo politico nella nomina dei giudici – continui a condizionare l'attività del nominato, soprattutto nel caso in cui questi viva ed operi nel territorio locale²².

²¹ Cfr. da ultime T.r.g.a. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 5.7.2021, n. 211; Cons. Stato, Sez. VI, 6.5.2021, n. 3556; T.r.g.a. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 3.12.2020, n. 328. Corsivi aggiunti.

²² Al riguardo, non si ritengono risolutive le previsioni dell'art. 4, co. 2, del novellato d.P.R. n. 426/1984, che subordinano la nomina dei membri del T.r.g.a. allo svolgimento di una procedura valutativa preliminare, giacché essa si conclude con la formazione di un elenco dei candidati idonei, lasciando comunque la scelta finale alle valutazioni discrezionali del Consiglio provinciale. Si consideri, incidentalmente, come il requisito dell'accertata conoscenza della lingua tedesca, individuato dall'art. 4, co. 5, del d.P.R. n. 426/1984 restringa notevolmente la platea dei potenziali candidati.

A queste osservazioni potrebbe tuttavia replicarsi, anche alla luce del diritto comparato, come la selezione concorsuale non sia di per sé garanzia di imparzialità e terzietà del giudice, comunque esposto alle possibili pressioni dell'esecutivo o di una delle parti in lite. A tal fine, più che concentrarsi sulle modalità di selezione del personale – e ferma l'ovvia necessità di individuare criteri selettivi basati sulla preparazione tecnico giuridica indispensabile a ricoprire il ruolo²³ – sarebbe dunque opportuno individuare i meccanismi finalizzati a garantire l'imparzialità del metodo di giudizio²⁴.

Se i punti di vista attraverso cui analizzare il fenomeno possono essere molteplici, nell'osservatore rimangono perplessità di fondo, derivanti dal raffronto fra l'organizzazione dei T.a.r. operanti nell'intero territorio nazionale e le peculiarità del T.r.g.a. di Bolzano (in misura minore il discorso vale, ovviamente, per la componente di nomina politica del T.r.g.a. di Trento).

Si può infatti ammettere che la specialità statutaria legittimi l'autonoma organizzazione della giustizia amministrativa su base regionale e provinciale; che il sistema individuato dalle norme di attuazione non si discosti in maniera apprezzabile da quello seguito in ordinamenti in cui la nomina politico-amministrativa del giudice non è di per sé indice di un'indebita commistione di poteri; che la disciplina statutaria e le norme di attuazione non contrastino *prima facie* con le previsioni dell'art. 111 Cost. e dell'art. 6 Cedu o con l'art. 47 della Carta di Nizza.

Ci si deve tuttavia chiedere se il sistema di giustizia amministrativa italiano – entro il quale operano anche i T.r.g.a. di Bolzano e Trento, come conferma l'art. 5, co. 5, del d.P.R. n. 426/1984 – possa essere caratterizzato dalla compresenza di organi giudiziari di primo grado composti da membri designati secondo differenti procedure, a propria volta espressive di una differente concezione del ruolo del giudice rispetto all'ordinamento considerato nella sua interezza.

²³ Tale preparazione risulta ovviamente garantita, nel caso in esame, dalle previsioni dell'art. 2 del d.P.R. n. 426/1984.

²⁴ In tale direzione pare orientato l'ordinamento austriaco. Cfr. E. D'ORLANDO, *op. cit.*, 857 ss.

3. Una possibile rilettura del fenomeno, nel filtro della rilevanza costituzionale della giurisdizione amministrativa e del suo ruolo nell'attuazione dell'ordinamento repubblicano

Per contribuire all'analisi delle questioni individuate si ritiene che il problema possa essere utilmente analizzato anche dal punto di vista del diritto amministrativo processuale, focalizzando l'attenzione sul significato attuale della giurisdizione come fattore unificante dell'ordinamento repubblicano, che mal si concilia con differenziazioni territoriali inerenti alla composizione degli organi giudicanti ed ai meccanismi di selezione dei giudici amministrativi.

Si è consapevoli del fatto che la conclusione sia particolarmente tranciante rispetto alle previsioni dello Statuto e delle relative norme di attuazione, il che impone di chiarire i passaggi attraverso cui si è giunti a questa affermazione.

Assunto che anche la composizione dei tribunali rientri nel fenomeno della giurisdizione, risultando del tutto artificiosa una separazione fra momento organizzativo e momento di esercizio della funzione, ci si deve necessariamente interrogare sul significato attuale della giurisdizione amministrativa, da stabilire entro la cornice degli artt. 101, 103 e 113 Cost., da intendere come norme relative all'intero ordinamento repubblicano ed insuscettibili di applicazione differenziata nei singoli territori regionali o provinciali, se non nei limiti di una proporzionata tutela delle minoranze garantite dall'art. 6 Cost.²⁵.

Nei termini risalenti – ma non per questo inattuali – di Nigro, la stessa Costituzione «definisce l'ordinamento giurisdizionale prima in termini soggettivi (il giudice) e poi in termini oggettivi (la funzione), così significando che è il soggetto ed il modo di essere di esso che fa la funzione, e non viceversa; vuole il giudice, qualunque giudice, indipendente, anche se direttamente costruisce solo l'indipendenza del giudice ordinario»²⁶. Ancora, in termini che ben si attagliano al tema in esame, «l'art. 101 Cost.,

²⁵ Sulla compenetrazione fra organizzazione e dinamica dell'esercizio delle funzioni, e con toni fortemente critici nei confronti dell'art. 100 Cost. e dell'art. 23 dello Statuto della Regione Sicilia, cfr. M. NIGRO, *L'ordinamento della giurisdizione amministrativa e l'istituzione dei tribunali amministrativi locali*, originariamente pubblicato nel 1967 ed ora in ID., *Scritti giuridici*, II, Milano, 1996, 743 ss.

²⁶ Cfr. M. NIGRO, *op. cit.*, 746. Corsivo aggiunto.

proclama esplicitamente che il giudice è soggetto soltanto alla legge, e cioè è *organo immediato dell'ordinamento* (preciso: dell'ordinamento generale, dello Stato ordinamento), svincolato da ogni organizzazione che non sia organizzazione della stessa funzione giurisdizionale, ed, in particolare, dall'organizzazione che dà corpo allo Stato-persona)²⁷.

I riflessi dell'indipendenza del giudice sul piano della dinamica processuale riguardano, a propria volta, gli scopi della giurisdizione: esaurita la fase storica in cui essa era strumentale a garantire la legalità dell'azione amministrativa e la soddisfazione del pubblico interesse in via contenziosa, si è assistito al progressivo riconoscimento della strumentalità del processo alla soluzione dei conflitti intersoggettivi fra parti collocate in posizione paritaria ed equidistante rispetto allo stesso giudice²⁸.

In tal senso può parlarsi di una compiuta trasformazione della giurisdizione di legittimità in giurisdizione su rapporti controversi, per molti aspetti analoga alla giurisdizione ordinaria: le analogie si riscontrano per quanto concerne i presupposti dell'azione, le caratteristiche delle tutele esperibili, l'ampliamento dei mezzi istruttori, i rapporti fra attività di cognizione ed esecuzione della sentenza. Per quanto possa essere discutibile sul piano precettivo, la più immediata sintesi del mutamento si coglie nelle previsioni dell'art. 1 c.p.a., che attribuisce al giudice amministrativo la funzione di garantire una tutela «piena ed effettiva» degli interessi e dei diritti delle parti, garantita mediante il metodo del «giusto processo» cui rinvia l'art. 2 c.p.a.²⁹.

Sarebbe eccessivo desumere, da tali premesse, il riconoscimento di

²⁷ Cfr. ancora M. NIGRO, *ivi, ibidem*. Corsivo aggiunto. Al riguardo, merita di essere richiamata per esteso un'ulteriore precisazione dell'Autore, *ivi*, 749, cui si aderisce pienamente: sulla base delle norme costituzionali sulla giurisdizione, «non vi è possibilità di instaurare una corrispondenza fra livelli amministrativi e livelli giurisdizionali. Ogni giudice, in quanto collegato direttamente e solo con l'ordinamento generale, è potenzialmente giudice dell'intera amministrazione. Non vi è un giudice per l'alta ed un giudice per la bassa amministrazione, *un giudice per lo Stato ed un giudice per le Regioni e Province*, un giudice cioè per ogni ordinamento amministrativo (ammesso che di *ordinamento amministrativo* si possa parlare in senso proprio)» (primo corsivo aggiunto).

²⁸ Cfr., ai fini di un'analisi comparata del fenomeno, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Le trasformazioni della giustizia amministrativa*, trad. it. Milano, 2010, specie 65 ss.

²⁹ Recentemente, ancorché in senso critico rispetto ad alcune derive della concezione indicata, cfr. R. VILLATA, *Processo amministrativo, pluralità di azioni, effettività della tutela*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2021, 369 ss.

una tendenziale unità della giurisdizione ordinaria ed amministrativa, a fronte della permanente distinzione fra i due plessi giurisdizionali, avallata dagli artt. 103 e 113 Cost. in continuità con le originarie previsioni della l. n. 2248/1865, all. E. Questo non implica, tuttavia, che i mutamenti in atto siano privi di conseguenze sull'interpretazione delle previsioni costituzionali e sulla stessa specialità del giudice amministrativo.

Nella prospettiva emersa nel corso degli ultimi anni, infatti, il giudice amministrativo non andrebbe tanto considerato come giudice “speciale” in quanto preordinato a risolvere controversie di cui sia parte la stessa p.a., ma quale giudice “specializzato” nella soluzione di controversie correlate all'esercizio di poteri pubblici (o, più correttamente, funzioni pubbliche), cui si applica un diritto sostanziale in larga parte distinto dal diritto comune (come emerge dall'art. 1, co. 1 *bis*, della l. n. 241/1990)³⁰.

Ne discende che il mantenimento della giurisdizione speciale è ammissibile, e coerente con il sistema costituzionale improntato ad una parità delle tutele di interessi e diritti, solo in proporzione alla specializzazione del giudice, e non in forza della sua particolare posizione istituzionale, né, tantomeno, in forza della sua designazione da parte di organismi politico-amministrativi.

In tale prospettiva, la nomina dei giudici amministrativi da parte della stessa amministrazione o di organi di indirizzo-politico può apparire come il retaggio di un'immagine obsoleta della giustizia amministrativa, ancorché sia circondata da garanzie procedimentali volte ad incentivare la scelta dei candidati più idonei.

Entro una cornice così definita, vengono meno le ragioni di ordine logico o sistematico per giustificare la nomina (politica) dei giudici del T.r.g.a. L'esigenza di tutelare le minoranze linguistiche non appare sufficiente a legittimare i meccanismi di selezione e nomina dei giudici del T.r.g.a. di Bolzano – né, tantomeno, una parte dei giudici del T.r.g.a. di Trento –, in quanto la soluzione non appare necessitata rispetto allo scopo, né priva di alternative idonee a bilanciare i diritti delle minoranze con la ravvisata esigenza di uniformità della giurisdizione amministrativa.

³⁰ Sul significato attuale della specialità della giurisdizione amministrativa cfr. da ultimo A. MASSERA, *Giustizia nell'amministrazione e ingiustizie amministrative: tra passato e presente*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2020, 33 ss.

Il modello di riferimento per garantire una soluzione equilibrata del problema esiste, ed è rappresentato dalla disciplina della selezione dei giudici contabili e dei giudici ordinari, che prevede una disciplina speciale e derogatoria per la sola Provincia di Bolzano.

Nel caso dei giudici contabili, l'art. 13 del d.P.R. n. 305/1988 prevede opportunamente che i ruoli in organico presso la sede di Bolzano siano riservati a cittadini appartenenti ai tre gruppi linguistici (italiano, tedesco e ladino). L'accesso ai ruoli della magistratura contabile avviene, nondimeno, attraverso appositi concorsi, gestiti da una commissione nominata dal Presidente della Corte dei Conti ed in possesso di idonei requisiti di capacità linguistica³¹. Solamente le Sezioni di controllo possono essere integrate da un componente designato dalla Provincia di Bolzano e dalla Provincia di Trento³².

Nel caso dei giudici ordinari, analogo sistema di reclutamento è garantito sulla base degli artt. 33 ss. del d.P.R. n. 752/1976, mediante un concorso speciale che tiene conto delle peculiarità linguistiche e culturali della Provincia di Bolzano. Secondo il C.s.m., si tratta di una disciplina del tutto razionale e coerente con i principi costituzionali di riferimento, «che scaturisce dalla comparazione del principio della tutela delle minoranze linguistiche con quello del buon andamento della pubblica amministrazione e dell'amministrazione della giustizia»³³.

Ci si può dunque chiedere se tale sistema – comune ad una giurisdizione speciale come quella contabile ed alla giurisdizione ordinaria – non possa essere esteso alla stessa giurisdizione amministrativa, altrimenti caratterizzata da una “specialità nella specialità” di cui resta difficile intravedere una giustificazione³⁴.

³¹ Cfr. art. 15 del d.P.R. n. 388/1988.

³² Cfr. art. 17, co. 1 *bis*, del d.P.R. n. 388/1988, introdotto dal d.lgs. n. 166/2011.

³³ Cfr. Cons. Sup. Magistratura Delib., 20.4.2011.

³⁴ Non pare sufficiente, in tal senso, ancorare la specialità alle particolari competenze funzionali esercitate dal T.r.g.a. di Bolzano quale giudice di unico grado ai sensi dell'art. 9 del d.P.R. n. 426/1984, atteso che la specialità della funzione – esercitata occasionalmente ed in rapporto a determinati tipi di controversie – non retroagisce necessariamente sulla specialità della nomina dei giudici. Si aggiunga come proprio le caratteristiche delle competenze funzionali possano giustificare una scelta di segno opposto, evitando che il Consiglio provinciale nomini tutti i giudici chiamati a risolvere controversie a carattere spiccatamente politico con pronunce non appellabili.

Entro la cornice così definita, una possibile riforma del d.P.R. n. 426/1984, volta ad allineare i criteri di accesso alla magistratura amministrativa praticati in Regione ai criteri seguiti all'interno della stessa Regione per la selezione dei giudici contabili ed ordinari, non sembra contraria ad una concezione responsabile dell'autonomia, quale manifestazione delle peculiarità territoriali pur sempre soggetta alla sovranità dell'ordinamento repubblicano considerato nella sua interezza.

IL REGIME DELLA FINANZA PUBBLICA PROVINCIALE

ALLA RICERCA DI UN EQUILIBRIO TRA PRINCIPIO PATTIZIO ED ESIGENZE DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO

Alice Valdesalici

SOMMARIO: 1. Il quadro normativo di riferimento. 2. Cronistoria delle modifiche al Titolo VI dello Statuto: brevi cenni. 3. Le compartecipazioni e la valorizzazione del principio di territorialità. 3.1. L'abrogazione della c.d. quota variabile. 3.2. Nuovi tributi compartecipati e clausola residuale. 3.3. La "territorializzazione" del gettito: dal luogo di riscossione a quello dell'origine locale. 3.4. Le riserve all'erario. 4. Il concorso al riequilibrio della finanza pubblica. 4.1. Corsi e ricorsi della storia. 4.2. La disciplina vigente. 5. Il COVID-19: uno stress-test per la tenuta del sistema?

1. Il quadro normativo di riferimento

L'ordinamento finanziario delle due Province autonome di Trento e Bolzano, nonché della Regione che le ricomprende, è disciplinato al titolo VI dello Statuto. Va tuttavia segnalato come la costituzione finanziaria venga integrata da almeno due tipologie ulteriori di fonti: le norme di attuazione (per le disposizioni ancora vigenti), nonché da alcune disposizioni (singoli commi) contenute nelle leggi dello Stato che recepiscono il contenuto degli accordi siglati *ex art. 104*, il cui disposto normativo non integra o modifica il dettato statutario. Anche queste sono infatti da considerarsi alla stregua delle altre disposizioni statuarie, essendo approvate in applicazione della procedura 'pattizia' prevista dall'art. 104 dello Statuto.

Benché il quadro normativo sia riferibile tanto alle Province quanto alla Regione, in questo capitolo si è scelto di limitare il perimetro dell'analisi alla finanza provinciale, anche in considerazione del peso residuale rivestito dalla finanza regionale proprio in seguito all'adozione dello Statuto del 1972.

Se il titolo VI viene osservato nell'ottica di celebrare i cinquant'anni dall'adozione dello Statuto, le sue disposizioni vantano diversi primati: la lunghezza (in particolare, solo l'art. 79 conta 1381 parole), l'estremo tecnicismo che caratterizza alcune sue disposizioni (ad esempio il co. 4-*sexies*, art. 79), il numero di modifiche apportate nel corso di questi cinquant'anni (1989, 2009, 2013, 2014, 2016, 2021), nonché il numero ingente di pronunce della Corte costituzionale, primato questo che condivide con le disposizioni dello Statuto che elencano le competenze legislative delle Province e della Regione.

Di questi primati due in particolare meritano un'attenzione particolare in questa sede – ovvero le modifiche legislative e le pronunce della Corte costituzionale. Da queste prende dunque le mosse il presente capitolo nella consapevolezza che sono prevalentemente questi fattori che hanno contribuito in forma significativa all'evoluzione dell'ordinamento finanziario provinciale (e di conseguenza anche di quello regionale) nel tempo. Benché l'ordinamento finanziario sia rimasto di tipo derivato – ovvero sia fondato in via prevalente su compartecipazioni al gettito di tributi erariali – le vicende normative e giudiziarie di questi cinquant'anni, in questo senz'altro agevolate dal mutare del contesto di riferimento nazionale ed europeo, hanno finito per incidere profondamente sulla sostanza della finanza provinciale, plasmandone i tratti caratterizzanti. Tra questi, il presente capitolo – dopo una breve ricostruzione dell'evoluzione cronologica del dettato normativo (par. 2) – si soffermerà in particolare su due componenti – ovvero le compartecipazioni ai tributi erariali (par. 3) ed il concorso al riequilibrio della finanza pubblica (par. 4) – per il ruolo centrale da queste rivestito nel segnare le linee di sviluppo della finanza pubblica provinciale.

2. Cronistoria delle modifiche al Titolo VI dello Statuto: brevi cenni

La natura dinamica, in continuo divenire, della finanza provinciale si palesa fin dai suoi esordi. Nelle more dell'adozione dello Statuto del 1972 è stata infatti approvata la legge 825 del 1971 di riforma tributaria, con cui si è disposta la soppressione di molti dei tributi ricompresi dallo Statuto di Autonomia del 1972 tra le compartecipazioni provinciali (o regionali) ai tributi erariali, imponendo conseguentemente un necessario

coordinamento delle disposizioni statutarie con il nuovo sistema fiscale dello Stato.

Il coordinamento in questione è intervenuto solo nel 1989, ovvero diciassette anni dopo (l. 386/1989). In particolare, di questa riforma vanno menzionati due elementi. In primo luogo, vengono introdotti dei limiti di crescita alla quota variabile (che deve mantenersi entro i 4/10 del gettito dell'IVA all'importazione), al fine di contrastare la dinamica espansiva registrata da questa fonte di entrata nel periodo antecedente (*sub par. 3.1.*). In secondo luogo, vengono estese le compartecipazioni in quota fissa ed in particolare viene introdotta la clausola residuale, per cui spetta alle Province una quota di tutte le entrate tributarie, dirette e indirette, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici (*sub par. 3.2.*).

Procedendo in ordine cronologico è poi seguita nel 1992 l'adozione di una prima norma di attuazione (d.lgs. n. 268/1992), modificata ed integrata pochi anni dopo (d.lgs. 432/1996). Dopodiché per oltre un ventennio il sistema è rimasto immutato, fino alla stipula nel 2009 dell'accordo di Milano (l. 191/2009, art. 2, commi 107-125).

Nel dare attuazione all'art. 27 l. 42/2009 – disposizione che contiene un obbligo di coordinamento della finanza pubblica della specialità con quella nazionale³⁵ – l'accordo di Milano interviene profondamente sull'assetto finanziario provinciale. In estrema sintesi gli interventi riformatori possono ricondursi a due tipologie. Da un lato, quelli che fissano il concorso provinciale (e regionale) al riequilibrio della finanza pubblica, dall'altro, quelli che inverano un consolidamento dell'autonomia finanziaria e politica³⁶. I primi si sostanziano in una contrazione della dotazione finanziaria complessiva attraverso la cancellazione di alcune voci di entrata dal bilancio provinciale (somme sostitutive, trasferimenti a valere sulle leggi di settore, la c.d. quota variabile), nel passaggio a carico del bilancio provinciale di oneri aggiuntivi per l'esercizio di funzioni stata-

³⁵ *Amplius*, G.C. DE MARTIN, G. RIVOCCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009* (commento all'art. 27), in S. SCOZZESE, F. PIZZETTI, V. NICOTRA (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009; ed anche, G. CERIA, *La legge delega sul federalismo fiscale e la sua coerente applicazione alle autonomie speciali*, in *Regioni*, 1-2, 2014, 71-120.

³⁶ Per una disamina dettagliata dei contenuti dell'accordo di Milano si rinvia a: A. VALDESALICI, *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Federalismi.it*, 18, 2010.

li, nonché nella previsione di un contributo al Patto di Stabilità Interno (PSI) da determinarsi con accordo e da calcolarsi con il meccanismo dei saldi di bilancio. Tra i secondi meritano invece di essere menzionati la valorizzazione del principio di territorialità quale criterio di riparto del gettito dei tributi compartecipati, il passaggio alle Province autonome di nuovi compiti e competenze (unitamente agli oneri finanziari di cui sopra), l'estensione dell'autonomia tributaria, in particolare attraverso il conferimento di un ampio margine di manovra sui tributi propri devoluti, nonché il riconoscimento di una funzione di coordinamento nei confronti degli enti territoriali e non al cui finanziamento le Province contribuiscono in via ordinaria.

In tale contesto va collocato l'accordo firmato a Roma il 15 ottobre 2014 e trasposto nella legge n. 190/2014 (art. 1, commi 407-413): l'intesa raggiunta viene definita come 'patto di garanzia', in quanto in essa, non solo trova 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 –, ma si fissano direttamente le cifre del concorso provinciale al riequilibrio finanziario, il parametro per il loro adeguamento nel tempo, nonché la misura degli scostamenti ammessi in caso si verificano situazioni eccezionali. Al contempo anche questo accordo ha rappresentato l'occasione per operare una manutenzione del sistema in un'ottica di progressivo consolidamento dell'autonomia, attraverso il rafforzamento della sua dimensione finanziaria; ciò intervenendo sull'autonomia tanto di spesa, quanto di entrata. Da un lato, infatti, viene confermata la possibilità di compensare quanto dovuto a titolo di concorso agli obiettivi della finanza pubblica attraverso l'assunzione – a carico del bilancio provinciale – di nuove competenze o funzioni dello Stato, anche delegate. Una tale prospettiva era già stata declinata in pratica attraverso le previsioni della legge di stabilità 2014 (co. 515, art. 1 l. 147/2013), in cui si prevedeva la delega alle Province di ulteriori compiti in materia di agenzie fiscali, di amministrazione, organizzazione e supporto alla giustizia civile, penale e minorile (con esclusione di quelli relativi al personale di magistratura), nonché con riferimento al parco nazionale dello Stelvio³⁷.

³⁷ Nonostante l'importanza di tale riconoscimento, si evidenzia come le deleghe o i trasferimenti di funzioni per essere operativi debbano trovare compiuta definizione in

Dall'altro, anche l'autonomia di entrata ne esce rafforzata, attraverso il riconoscimento del potere di introdurre con riferimento a tutte le figure tributarie (anche quelle di fonte statale) forme di compensazione analoghe ai 'crediti di imposta', nonché tramite l'ulteriore valorizzazione del principio di territorialità quale criterio per la definizione del gettito di spettanza provinciale³⁸.

Nel 2016 poi, con l. 232/2016 (art. 1, commi 502-503), sono stati introdotti alcuni meccanismi di flessibilizzazione, *in primis*, per quanto riguarda il principio di pareggio di bilancio – attraverso il riconoscimento di spazi finanziari per favorire gli investimenti attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti (co. 502) –, in secondo luogo, è stata riconosciuta la possibilità di garantire il concorso al riequilibrio finanziario (della Regione e) delle Province autonome di cui all'art. 79 attraverso contributi a carico dei medesimi enti da corrispondere anche mediante compensazioni a valere su somme dovute dallo Stato a qualsiasi titolo (co. 503), con ciò agevolando il rispetto degli accordi presi da parte di entrambe le parti.

Da ultimo, per fronteggiare le pesanti ricadute economico-finanziarie della pandemia COVID-19 in corso, il 27 ottobre 2021 è stato raggiunto un ulteriore accordo con lo Stato, poi trasposto in l. 234/2021 (art. 1, commi 548-552). Se l'obiettivo primario dell'intesa è quello di ridefinire il concorso al riequilibrio della finanza pubblica statale alla luce delle mutate esigenze di contesto, al tempo stesso essa ha costituito nuovamente l'occasione per definire alcune questioni pendenti relative, da un lato, agli arretrati ancora dovuti dallo Stato a valere sulle riserve all'erario relative al periodo 2014-2018, dall'altro, alla spettanza provinciale sulle entrate erariali raccolte con i giochi 'd'azzardo', nonché alla

norme di attuazione. Tra queste, quelle per cui ad oggi è stata adottata la relativa norma di attuazione sono le funzioni amministrative, organizzative e di supporto riguardanti la giustizia civile, penale e minorile, con esclusione di quelle legate al personale di magistratura (d.lgs. 16/2017), e quelle relative alla gestione del parco nazionale dello Stelvio (d.lgs. 14/2016).

³⁸ In questo caso il riferimento è ad un tributo specifico ovvero le accise sui combustibili da riscaldamento, per le quali la spettanza provinciale dovrà determinarsi in base alle immissioni in consumo di tali prodotti energetici nel territorio di ciascuna Provincia. Tale aspetto era particolarmente critico, poiché nell'incertezza del criterio da applicarsi il relativo gettito era stato di fatto trattenuto *in toto* dallo Stato.

valorizzazione dell'origine locale quale criterio da applicare nel riparto del gettito ed esse relativo.

3. *Le compartecipazioni e la valorizzazione del principio di territorialità*

Le compartecipazioni ai tributi erariali costituiscono la colonna portante del sistema di finanziamento provinciale. Cionondimeno nei cinquant'anni intercorsi dall'adozione dello Statuto di Autonomia nel 1972 hanno registrato una trasformazione significativa in termini sia quantitativi che qualitativi, portando così a compimento il disegno originario già previsto nello Statuto del 1948. Tale dinamica, tra il resto, è il risultato proprio delle modifiche statutarie che sono state approvate *infra tempore* e di cui si darà atto di seguito.

3.1. *L'abrogazione della c.d. quota variabile*

In primo luogo, va menzionata l'abrogazione dell'art. 78 St. Aut. che disciplinava la c.d. in quota variabile. Si trattava di una compartecipazione, in quanto legata ad entrate tributarie riferibili al territorio, che tuttavia veniva negoziata annualmente tra lo Stato e le Province sulla base di parametri dalla formulazione generica³⁹. Nelle intenzioni del legislatore era uno strumento pensato esclusivamente «allo scopo di adeguare le finanze provinciali al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge»⁴⁰. La ratio si può ricondurre alla presenza di un divario fiscale verticale importante, dovuto allo scollamento tra potestà impositiva – riservata per lo più allo Stato centrale – e l'ampia autonomia legislativa-amministrativa riconosciuta in capo alle Province, la quale si traduceva sul piano finanziario in un'estesa responsabilità sul fronte della spesa⁴¹.

Nel tempo tuttavia tale voce di entrata ha registrato un'inedita evo-

³⁹ Si stabiliva infatti che nella determinazione di detta quota dovessero tenersi in conto – in base ai parametri della popolazione e del territorio – anche (omissis) le spese per gli interventi generali dello Stato disposti nella restante parte del territorio nazionale negli stessi settori di competenza delle province.

⁴⁰ Così art. 78, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nel testo storico.

⁴¹ Cfr. C. DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provin-*

luzione, passando da fonte di finanziamento supplementare (25,9% nel 1973) a fonte principale (58,1% nel 1988) del bilancio provinciale (+32 punti percentuali)⁴². Tale trasformazione è stata accentuata – tra il resto – dalla mancata adozione della disciplina di attuazione del disposto statutario. Quest’ultima, infatti, avrebbe dovuto trovare la propria fonte nelle norme di attuazione, da adottarsi entro due anni dall’entrata in vigore dello Statuto. Tuttavia l’atto in questione è stato adottato solo vent’anni dopo, nel 1992⁴³, in mancanza di un accordo proprio sulle modalità applicative della quota variabile, nonché a fronte della necessità di valutare l’impatto della riforma tributaria nel frattempo intervenuta (l. 825/1971), la quale aveva disposto la soppressione di molti dei tributi ricompresi dallo Statuto del 1972 tra le compartecipazioni a tributi erariali c.d. in quota fissa⁴⁴ e richiedeva conseguentemente il coordinamento delle disposizioni statutarie con il nuovo sistema statale⁴⁵.

Medio tempore l’applicazione dell’art. 78 è stata quindi affidata alla prassi, la quale ha peraltro dovuto confrontarsi con l’aumento del fabbisogno finanziario provinciale connesso al progressivo trasferimento di nuove competenze. Quello che nella formulazione della disposizione statutaria poteva essere interpretato come mero criterio guida si è dunque tramutato nel criterio oggettivo per la determinazione della quota variabile. Conseguentemente, nei negoziati annuali si procedeva attra-

ciale, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant’anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, vol. I, Milano, 2011, 370.

⁴² Come risulta dai dati dei conti consuntivi del bilancio della PAT.

⁴³ D.lgs. n. 268 del 16 marzo 1992.

⁴⁴ Tra questi si menzionano – a titolo esemplificativo – l’imposta sui redditi di ricchezza mobile o l’imposta complementare progressiva sul reddito complessivo.

⁴⁵ L’art. 12 della Legge 825/1971 prevedeva che tale coordinamento dovesse essere contenuto in una legge statale da adottarsi di concerto con la Provincia, nel rispetto quindi della procedura prevista dallo Statuto di Autonomia medesimo (art. 104) per la revisione della parte dedicata all’assetto finanziario. La disciplina transitoria applicata *medio tempore* prevedeva il pagamento da parte dello Stato delle c.d. somme sostitutive dei tributi soppressi, da determinarsi sulla base del gettito devoluto nell’ultimo anno di vigenza del tributo soppresso e soggetto ad adeguamento annuale, predeterminato per le c.d. quote fisse, da determinare mediante accordo, per la c.d. quota variabile. Questa situazione di provvisorietà dei criteri di attribuzione dei tributi è stata ripetutamente prorogata, contribuendo alla crescita del valore della quota variabile illustrata poco sopra.

verso un calcolo puramente aritmetico, rapportando le spese generali sostenute dello Stato nei settori di competenza provinciale al parametro dell'incidenza media della popolazione e del territorio provinciale rispetto a quello nazionale⁴⁶, così contribuendo alla dinamica espansiva sopra esposta.

3.2. Nuovi tributi compartecipati e clausola residuale

In secondo luogo, va segnalato il progressivo ampliamento del paniere dei tributi compartecipati, nonché delle quote di gettito devolute. La normativa di riferimento si rinviene oggi all'art. 75 St. Aut.⁴⁷, in cui si dispone che alle Province autonome spetta una compartecipazione a tutti i tributi erariali espressamente elencati dalla lettera a) alla f), nella percentuale *ivi* fissata, ovvero i nove decimi per tutti i tributi, ad eccezione dell'IVA interna per cui la quota devoluta è pari agli otto decimi (un decimo spetta alla Regione)⁴⁸.

La disposizione contiene altresì una clausola residuale (lett. g) aggiunta solamente in seguito alla revisione del 1989, in base alla quale spettano alle Province i nove decimi di tutti i tributi erariali diretti o indiretti, contabilizzati come tali nel bilancio dello Stato, ad eccezione di quelli di spettanza regionale o di altri enti pubblici.

L'ampia portata della clausola trova ulteriore specificazione nella norma di attuazione del 1992. L'art. 5, co. 2, del D.lgs. 268/1992 contiene nella prima parte una – invero tautologica – definizione del significato da attribuire al termine «entrate tributarie», ritenendo si debbano così classificare «le entrate qualificate come tali nel bilancio dello Stato». La seconda parte della disposizione fornisce invece l'elencazione di cosa è ricompreso tra le entrate tributarie – addizionali, maggiorazioni ed interessi per mancato o ritardato pagamento – e cosa invece è escluso – pene pecuniarie, multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte a seguito di trasgressioni.

⁴⁶ Così C. DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, cit., 372-373.

⁴⁷ Il testo attualmente vigente dell'art. 75 è stato introdotto ex art. 3, L. 386/1989, per poi essere successivamente modificato ex art. 2, co. 107, L. 191/2009, e da ultimo ex art. 1, co. 407, L. 190/2014.

⁴⁸ Sono invece devoluti alle Province i nove decimi dell'IVA all'importazione.

Un ausilio all'interpretazione lo si può trarre dalla giurisprudenza costituzionale. Un primo filone giurisprudenziale da richiamare è quello che ha evidenziato come si debba aver riguardo alla «effettiva natura tributaria» e non al *nomen iuris* scelto dal legislatore. È dunque necessario «interpretarne (caso per caso e in concreto) la disciplina sostanziale alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale per qualificare come tributarie alcune entrate»⁴⁹.

Più recentemente, la Consulta – nel dichiarare la legittimità di un'addizionale erariale ad un tributo proprio della Provincia (*rectius*, la tassa automobilistica provinciale), in quanto validamente istituita dallo Stato nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva nella materia «sistema tributario dello Stato» ex art. 117, co. 2, lett. e. Cost. – riconosce tuttavia che l'addizionale sia da ricomprendere nell'ambito di applicazione della clausola residuale di cui all'art. 75 (lett. g.) in quanto entrata tributaria⁵⁰: spettano dunque alle Province i nove decimi del gettito ad essa relativo.

Viene invece confermata l'esclusione della devoluzione per quei tributi erariali che sono – per espressa disposizione di legge statale – di spettanza di soggetti sostanzialmente riconducibili alla categoria degli «altri enti pubblici»⁵¹.

3.3. La “territorializzazione” del gettito: dal luogo di riscossione a quello dell'origine locale

In terzo luogo, viene in rilievo la progressiva valorizzazione del principio di territorialità quale criterio che deve informare il riparto del gettito dei tributi compartecipati. Se nel 1972 tale parametro costituiva l'eccezione, oggi è quasi la regola. Benché il principio del riscosso locale sia ancora applicato ad un numero considerevole di tributi⁵², si tratta invero

⁴⁹ Così, Corte cost., sent. n. 141/2009; ex plurimis, sentt. n. 335/2008; n. 64/2008, n. 334/2006; n. 73/2005.

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 142/2012.

⁵¹ Nel caso di specie si trattava di un contributo obbligatorio che gli operatori economici dovevano versare, quale condizione di ammissibilità dell'offerta nelle procedure per la realizzazione delle opere pubbliche, all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (cfr. Corte cost., sent. n. 256/2007).

⁵² Quali l'imposta di registro e di bollo, le ritenute su interessi e redditi di capitale.

di fonti di entrata marginali in termini di gettito (ca. il 10%). I tributi erariali economicamente più rilevanti (ca. il 90% del gettito) risultano infatti “territorializzati” attraverso il ricorso a criteri di riparto orizzontale che rispecchiano il maturato locale, o quanto meno sono legati a grandezze economiche ritenute rappresentative della realtà locale⁵³.

La specificazione delle regole per il riparto del gettito si è resa necessaria non solo per lo scollamento tra maturato e riscosso, ma anche perché la determinazione del “riscosso fuori” avveniva per lo più in modo forfettario ed in quanto tale era soggetta ad intesa tra lo Stato e le Province. La necessità di trovare un consenso sulla metodologia di calcolo ha portato con frequenza a lunghe trattative e ritardi nella devoluzione. Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha da sempre accolto un’interpretazione particolarmente restrittiva della previsione statutaria che valorizzava il “riscosso fuori”, inverando l’operare della deroga *de qua* solo nel caso in cui le entrate affluiscono ad uffici finanziari situati fuori dal territorio regionale per contingenti esigenze, meramente «amministrative» ed interne all’amministrazione finanziaria, con ciò escludendo motivi inerenti alla struttura di riscossione del tributo⁵⁴.

In tale contesto la valorizzazione del principio di territorialità comporta un duplice vantaggio. Da un lato, la devoluzione è indipendente da eventuali variazioni introdotte dallo Stato circa le modalità e i luoghi di versamento delle imposte, dall’altro, si viene a creare un legame più stretto tra dotazione finanziaria provinciale e andamento dell’economia locale. Quest’ultimo aspetto peraltro svolge un importante effetto di responsabilizzazione politico-finanziaria, che è tanto più forte quanto più è ampia l’autonomia politica di cui godono le due Province – potendo queste con le loro politiche incidere in forma significativa sull’andamento dell’economia locale –, nonché a fronte della mancata previsione di forme di compensazione economica⁵⁵.

⁵³ Ovvero Irpef, IVA interna e all’importazione, Ires, accise su prodotti energetici e tabacchi, imposte sui giochi e sulle assicurazioni, imposte sostitutive su redditi di capitali.

⁵⁴ Così, Corte cost., sent. n. 116/2010; in senso conforme, sentt. n. 81/1973, n. 111/1999; *contra*, sent. n. 306/2004.

⁵⁵ Non esiste a livello statutario alcuna previsione che garantisca una sorta di paracadute di solidarietà a favore delle Province nell’evenienza in cui l’economia dei territori si venga a trovare in una fase di congiuntura economica sfavorevole.

Ciò non senza rilevare che esistono alcune criticità.

Sul piano della gestione finanziaria, ad esempio, laddove il parametro per determinare il gettito sia il “riscosso locale”, la spettanza provinciale si può quantificare in via definitiva già alla fine dell’esercizio finanziario di competenza, mentre nel caso di criteri espressione del maturato locale la determinazione definitiva interverrà in base a parametri economici normalmente disponibili negli anni successivi all’esercizio di competenza. In un primo momento, pertanto, la devoluzione provinciale interviene solo a titolo acconto, calcolato provvisoriamente in percentuale rispetto al versato su base nazionale.

Sul piano poi del coordinamento interregionale, in particolare tra le regioni speciali, la possibile coesistenza di metodi di riparto del gettito differenti con riferimento al medesimo tributo erariale può determinare delle sovrapposizioni che vedono una delle parti interessate necessariamente perdente. Si pensi ad esempio alla spettanza del gettito IRPEF che nelle Province di Trento e di Bolzano è collegata ai contribuenti aventi domicilio fiscale sul territorio, mentre in altre regioni speciali è legata al gettito versato. Tale differenza comporta che se il reddito è maturato in Provincia di Bolzano ma poi l’imposta viene versata altrove, il gettito relativo dovrebbe attribuirsi contemporaneamente a due enti. Quello che accade di fatto è che le Province autonome perdono la quota di loro spettanza, la quale viene invece allocata in base al criterio del riscosso locale⁵⁶.

Rimane comunque il fatto che la natura derivata della finanza provinciale può condizionare l’operatività della clausola residuale e quindi la dotazione provinciale, poiché sussiste facoltà dello Stato di procedere ad una riclassificazione delle entrate erariali da fonti di natura tributaria – per cui è devoluta una quota parte del gettito – a fonti di natura extra-tributaria, per le quali viceversa lo Statuto non prevede alcuna compartecipazione.

Una situazione per certi versi analoga è quella che si è verificata per le entrate relative al Superenalotto. Le Province ricevevano una devoluzione di una quota parte delle medesime, in quanto erano classificate

⁵⁶ Il Friuli-Venezia Giulia ha di recente introdotto con norma di attuazione (d.lgs. 45/2018) un nuovo criterio di attribuzione, ovvero quello dell’imposta dichiarata, in questo modo presumibilmente riducendo i casi di sovrapposizione.

nel bilancio dello Stato al titolo I – Entrate tributarie. Successivamente, tuttavia, le somme percepite a tale titolo sono state restituite allo Stato, in forza di un parere emesso dall’Agenzia Autonoma dei Monopoli di Stato, che classificava le entrate relative al Superenalotto come non tributarie. Con le modifiche apportate all’art. 75 dalla l. 234/2021 (art. 1, co. 549) la controversia ha finalmente trovato composizione. È stato infatti concordato che alle Province spettano i nove decimi delle entrate erariali relative ai giochi con vincita in denaro, a prescindere dalla natura tributaria o meno. Il co. 550 della medesima legge interviene poi specificando i criteri da applicare nel calcolo della spettanza provinciale, distinguendo i giochi in rete fisica, per i quali il parametro è costituito dalle entrate raccolte nel territorio di ciascuna Provincia, da quelli a distanza, per cui il criterio sono le giocate effettuate mediante conti di gioco intestati a giocatori residenti nel territorio di ciascuna Provincia, prevedendo altresì in via residuale – per quelle tipologie di giochi per cui non è possibile la quantificazione del gettito con i criteri di cui sopra – la determinazione in base al rapporto percentuale tra le giocate sul territorio provinciale e le corrispondenti giocate a livello nazionale.

Letta in prospettiva tale vicenda evidenzia tuttavia l’importanza di introdurre una clausola capace di rendere inefficaci eventuali interventi del legislatore statale di riclassificazione delle entrate da fonti di natura tributaria a fonti di altra natura. Si tratterebbe invero della traduzione in regole giuridiche del principio di invarianza finanziaria. D’altro canto, come ha osservato il Presidente della “Consulta trentina per la riforma dello Statuto”, il professor Falcon, «il rischio è di avere regole d’acciaio (la previsione statutaria della compartecipazione ai 9/10 modificabile solo ex art. 104 – accordo) che poggiano tuttavia su basi di terracotta (le leggi ordinarie dello Stato che disciplinano il sistema tributario)».

3.4. *Le riserve all’erario*

Vi è infine da segnalare l’introduzione al titolo VI dello St. Aut. (ex l. 190/2014) della disciplina delle riserve all’erario (co. 3-*bis*, art. 75-*bis*). Nel regolare condizioni e limiti del potere dello Stato di auto-attribuzione dei maggiori gettiti derivanti dall’applicazione di nuovi tributi o da modifiche di tributi esistenti, la previsione richiamata ripropone quasi pedissequamente il testo dell’art. 9, d.lgs. 268/1992 (ora abrogato), con

la sola eccezione del paragrafo in cui si esclude l'ammissibilità di «riserve di gettito destinate al raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica».

Ciò che rileva non è tanto l'esclusione della possibilità di utilizzare tale strumento per finalità di riequilibrio della finanza pubblica (poiché già la disciplina vigente prospettava tale preclusione)⁵⁷, quanto piuttosto la valorizzazione che la migrazione della relativa disciplina a livello statutario dovrebbe comportare in termini sia di certezza delle entrate, sia – connessa a quest'ultima – di garanzia dell'autonomia decisionale e quindi politica che lo Statuto e le relative norme di attuazione conferiscono alle Province autonome, rispetto a condizionamenti esterni (si legga: dello Stato). In ciò lasciando peraltro presagire la natura di monito politico della esplicitazione del divieto a livello statutario.

Una conferma di tale impostazione si rinviene anche nella giurisprudenza costituzionale. La Consulta in una decisione del 2017 offre una sintesi delle condizioni e dei limiti cui è subordinato il potere del legislatore nazionale di introdurre riserve all'erario e lo fa richiamando i suoi precedenti⁵⁸. Nella sentenza viene ribadito che il potere dello Stato di riservare all'erario gettiti di natura tributaria riscossi nel territorio delle Province autonome è legittimo in tanto in quanto rispetti tutte le condizioni tassativamente indicate dalla normativa statutaria⁵⁹. Detto altrimenti, nel caso in cui anche una sola di tali condizioni non venga rispettata, la riserva sarà costituzionalmente illegittima.

⁵⁷ Invero il divieto era già previsto dalla disciplina previgente, ma per effetto di un rinvio dell'art. 9 del decreto agli artt. 10 e 10-bis, così richiedendo un'opera di ricostruzione della normativa.

⁵⁸ Corte cost., sent. n. 270/2017.

⁵⁹ Ovvero: a. il gettito derivante dall'introduzione di maggiorazioni di aliquote o di nuovi tributi deve essere destinato per legge alla copertura, ex art. 81 Cost., di nuove e specifiche spese di carattere non continuativo e non rientranti nelle materie di competenza delle Province, o della Regione; b. la misura deve essere temporalmente delimitata e il gettito deve essere contabilizzato distintamente; c. si devono perseguire finalità diverse dal raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica. In senso conforme, cfr. Corte cost., sentt. n. 182/2010; n. 142/2012.

4. Il concorso al riequilibrio della finanza pubblica

La disciplina del concorso al riequilibrio della finanza pubblica da parte delle due Province autonome (e della Regione) si rinviene all'art. 79 St. Aut., disposizione in cui trovano bilanciamento le esigenze della specialità e della conseguente differenziazione territoriale con la partecipazione al riequilibrio della finanza pubblica. Più precisamente, la disposizione statutaria – nel testo in vigore dal 2010 in poi (l. 191/2009, art. 2, c. 107, lett. h.) – fissa il contributo provinciale agli obiettivi di solidarietà e di perequazione, nonché al riequilibrio della finanza pubblica, precisando gli strumenti e le modalità con cui le Province (e la Regione) danno attuazione all'art. 27 della l. 42/2009.

Tuttavia – con l'aggravarsi della crisi economica, il deteriorarsi della finanza pubblica italiana e il conseguente inasprimento degli obblighi imposti dall'Unione europea – lo Stato ha successivamente adottato diverse disposizioni normative in materia di coordinamento finanziario attraverso le quali rideterminava il contributo degli enti territoriali al Patto di Stabilità Interno (PSI) ed in particolare al contenimento complessivo della spesa pubblica. Nonostante il contributo provinciale fosse già stato definito attraverso una prima modifica all'art. 79 St. Aut., lo Stato ha in alcuni casi esteso l'applicazione di misure di riduzione della spesa pubblica anche alle Province autonome, adducendo a giustificazione la circostanza che si trattasse di principi di coordinamento finanziario rispetto ai quali ha competenza, ancorché di tipo formalmente concorrente⁶⁰. Questa tendenza espansiva ha ricevuto l'avvallo della Corte costituzionale, la quale ha progressivamente sviluppato rispetto alla competenza statale in materia un'interpretazione particolarmente espansiva, anche nei confronti delle Province autonome⁶¹. Non a caso la dottrina considera il coordinamento finanziario alla stregua di una nozione onnivora che può toccare tutti i settori⁶².

Un'ulteriore riduzione del margine di autonomia finanziaria provin-

⁶⁰ *Ex plurimis*, D.L. n. 78/2010, convertito in legge con L. n. 122/2010.

⁶¹ *Ex multis*, Corte cost., sent. n. 221/2013, in diritto, punto 3.2.

⁶² In tal senso: R. BIFULCO, *Il coordinamento finanziario tra crisi economica e contesto europeo*, in R. TONIATTI, F. GUELLA (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle regioni a statuto speciale*, Trento, 2014, 47.

ziale è stata altresì favorita dall'interpretazione accolta dalla Consulta – questa volta particolarmente restrittiva – delle previsioni di cui all'art. 79 St. Aut., *a fortiori* in seguito alla costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio. A partire dalla revisione costituzionale (l. cost. 1/2012), la Corte è infatti venuta avvallando la tesi che la disposizione statutaria regolasse solamente il concorso provinciale agli obiettivi di finanza pubblica nell'ambito del PSI (c. 3), lasciando impregiudicata la determinazione della relativa partecipazione rispetto alle altre disposizioni statali riconducibili ai «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica». Queste ultime, dunque, verrebbero a costituire un limite applicabile anche all'ordinamento provinciale, giusto il combinato disposto di cui agli artt. 4 e 5 St. Aut. e quindi senza la necessità di attivare previamente la procedura legislativa di cui all'art. 104 dello Statuto⁶³. L'appiglio a sostegno di tale tesi sarebbe da rinvenire al co. 4 dell'art. 79 St. Aut. (nella versione in vigore dal 2010 al 2014), che per la Corte non è relativo al patto di stabilità, «ma, più in generale, al coordinamento della finanza pubblica» e richiede appunto che ciascuna Provincia «provveda alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto»⁶⁴.

Ne consegue che quanto definito mediante accordo tra le Province e lo Stato non vale a sottrarre le stesse dall'obbligo di adeguamento della legislazione provinciale ai principi fissati dalla legislazione statale, che tuttavia non operano in via diretta, ma necessitano di un intervento di adeguamento da parte del legislatore provinciale⁶⁵. Tale interpretazione può ricondursi allo stretto legame ravvisato dalla Consulta tra coordinamento finanziario, armonizzazione dei bilanci ed equilibrio di bilancio in virtù del quale l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio potrebbe rimanere frustrato se le misure statali funzionali a garantire l'unità economica e a prevenire gli squilibri di bilancio non fossero estese anche alle

⁶³ In tal senso, *ex plurimis*, Corte cost. sent. n. 99/2014.

⁶⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 221/2013, in diritto, punto 3.3. Conformi: Corte cost., sent. n. 99/2014, in diritto, punto 5.2.; sent. n. 127/2014, in diritto, punto 4; sent. n. 175/2014, in diritto, punto 5.

⁶⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 72/2014, in diritto, punto 6.1.

autonomie speciali⁶⁶. Ciò è ritenuto legittimo, ancorché determini una «compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante»⁶⁷.

In tale ottica, la Corte sottolinea come nei confronti di queste ultime vada tuttavia privilegiata la via dell'accordo. Detto altrimenti, in casi particolari lo Stato può derogare al principio pattizio per determinare unilateralmente – purché in via provvisoria – il concorso al riequilibrio finanziario, laddove ciò risulti indefettibile per assicurare la riuscita della manovra finanziaria⁶⁸.

Un argine a questo «stillicidio di norme»⁶⁹ è stato introdotto con la profonda revisione apportata all'art. 79 dall'art. 1, c. 407, lett. e), della l. n. 190/2014 (il c.d. patto di garanzia). Il risultato è una disposizione statutaria che, oltre ad essere particolarmente lunga, è in alcuni commi estremamente tecnica. Se tale caratteristica mal si concilia con la sua collocazione a livello statutario, *rectius* costituzionale, al tempo stesso favorisce la giustiziabilità del sistema avanti alla Corte costituzionale a garanzia dell'autonomia provinciale. Cionondimeno la sua inclusione tra le disposizioni statutarie è frutto del clima che connotava le relazioni finanziarie intergovernative Stato-Province autonome al momento della stipula del patto di garanzia. In questo contesto, la revisione del 2014 rappresenta il precipitato sul piano normativo dell'evoluzione registrata dall'autonomia finanziaria provinciale a causa delle mutate esigenze di coordinamento e di riequilibrio finanziario. A fronte del fallimento delle previsioni dell'art. 79 – nel testo in vigore dal 2010 – nel contrastare il potere dello Stato di rideterminare unilateralmente il contributo provinciale al risanamento finanziario, la soluzione cui si è pervenuti con il patto di garanzia è stata quella di fissare a livello statutario non solo le garanzie procedurali e gli strumenti, ma anche le vere e proprie cifre del concorso al riequilibrio, nonché le deroghe ammesse.

Da ultimo va segnalato l'intervento di modifica all'art. 79 di cui alla l. 234/2021, il quale nel confermare l'impostazione del concorso provin-

⁶⁶ *Ex multis*, Corte cost., sentt. n. 39/2014 e n. 175/2014.

⁶⁷ Così, Corte cost., sent. n. 175/2014, in diritto, punto 5.2.

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 19/2015.

⁶⁹ Così, Corte cost., sent. n. 9/2019, con riferimento alla regione Sardegna.

ziale al risanamento finanziario introdotta con il patto di garanzia, apporta alcuni “aggiustamenti” per permettere alle Province di continuare ad esercitare le competenze di cui sono responsabili. Due aspetti meritano una menzione particolare. In primo luogo, la riduzione del contributo annuo alla riduzione del debito pubblico posto attualmente a carico delle Province, in secondo luogo, lo slittamento al 2028 dell’avvio della terza fase, ovvero quella in cui il contributo non sarà più fisso, ma variabile in base all’andamento degli oneri del debito pubblico delle pubbliche amministrazioni. La *ratio* di tale revisione è riconducibile agli effetti della pandemia in corso ed in particolare alle ricadute sulla finanza pubblica dello Stato ricollegabili alla sospensione dei principi di pareggio di bilancio e di sostenibilità (si legga: riduzione) del debito pubblico. Se nel 2014 sembravano postulati insuperabili, l’attuale crisi sanitaria ha portato alla luce la natura relativa dei medesimi.

4.1. Corsi e ricorsi della storia

Il concorso (della Regione e) delle Province autonome alla ricomposizione degli equilibri di finanza pubblica statale non è una novità dell’accordo di Milano; ciò che fa per la prima volta l’accordo di Milano è modificare lo Statuto introducendo una disposizione *ad hoc* destinata a regolare tale dinamica. In diverse occasioni si è reso necessario garantire un contributo da parte degli enti speciali alla finanza statale. In seguito alla grave crisi economica del 1992, per esempio, lo Stato ha adottato delle misure che incidevano anche sull’autonomia speciale sia sul lato della spesa sia su quello delle entrate, senza che queste venissero negoziate preventivamente. Vennero ad esempio congelati i trasferimenti riconducibili alle c.d. quote variabili (circa 700 miliardi di lire per Provincia) e vennero introdotte le riserve all’erario per trattenere al bilancio dello Stato le entrate tributarie derivanti dall’aumento della pressione fiscale (dell’ordine di centinaia di miliardi di lire)⁷⁰. In tale occasione le autonomie speciali, soprattutto quelle alpine, hanno invocato il loro diritto – sancito a livello statutario – a negoziare con lo Stato strumenti e modalità con cui garantire il contributo alla ricomposizione degli equi-

⁷⁰ G. LUNELLI, *Quei 430 milioni e la storia dei rapporti finanziari con Roma*, Il dossier – Politica e Istituzioni, Tgr Trento, 4.05.2020, *Quei 430 milioni e la storia dei rapporti finanziari con Roma – Politica & Istituzioni – TGR Trento* (rainews.it).

bri di finanza pubblica complessiva. Quanto alle modalità del concorso, già in quegli anni questo si è tradotto nel trasferimento di competenze statali con oneri a carico dei bilanci provinciale⁷¹.

4.2. *La disciplina vigente*

In conseguenza della modifica introdotta con l. 190/2014, e da ultimo con l. 234/2021, la disciplina attualmente vigente del concorso provinciale al riequilibrio della finanza pubblica di cui all'art. 79, da un lato, 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, specifica con estremo dettaglio strumenti, modalità e limiti del concorso al riequilibrio finanziario, elementi questi di cui nei paragrafi che seguono si cercherà di dare evidenza.

4.2.1. *Il sistema territoriale regionale integrato: soggetti, funzioni e limiti*

L'art. 79 introduce diversi concetti che meritano attenzione per un'adeguata comprensione del funzionamento del sistema. Uno di questi è il sistema territoriale regionale integrato introdotto per la prima volta al co. 1 ex l. 190/2014. Gli enti che lo costituiscono sono elencati al co. 3, fissandone così il perimetro dal punto di vista dei soggetti di cui si compone. Dal punto di vista funzionale invece tale sistema – oltre a garantire il rispetto dell'equilibrio dei bilanci – concorre al riequilibrio della finanza pubblica dello Stato ed in particolare al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto dei vincoli di natura economico-finanziaria derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e dall'adesione all'Eurozona. Le Province, dunque, contribuiscono al riequilibrio forti anche del contributo di questi

⁷¹ È il caso delle competenze il cui trasferimento è stato fatto oggetto di norma di attuazione tra il 1994 e il 2007: si pensi ad esempio all'istruzione, incluso il personale delle scuole di ogni ordine e grado, alle strade statali e alla motorizzazione civile, al demanio idrico e alle concessioni statali di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, alle reti di distribuzione dell'energia, inclusa quella elettrica, agli uffici statali del lavoro con le direzioni regionali e provinciali, agli uffici periferici dei ministeri dell'industria, dei lavori pubblici, o ancora alla previdenza integrativa.

altri enti – territoriali e non – e sono altresì responsabili dell’effettivo rispetto di quanto concordato. Quanto agli strumenti con cui si realizza il contributo agli obiettivi di finanza pubblica, questi sono invece esplicitati sempre al co. 1, disposizione che include l’elenco di una serie di misure concrete, tra cui la soppressione della somma sostitutiva dell’imposta sul valore aggiunto all’importazione, delle assegnazioni a valere su leggi statali di settore, della quota variabile, nonché l’assunzione di oneri relativi all’esercizio di funzioni statali, anche delegate, definite d’intesa, a cui si aggiunge il contributo alla riduzione del debito pubblico (di cui si dirà al paragrafo 4.2.3).

Quanto alle modalità, l’art. 79 riconosce a ciascuna Provincia un ruolo centrale nel coordinamento del sistema territoriale integrato, ferma la funzione di coordinamento svolta dallo Stato *ex art. 117 Cost.* (competenza legislativa di tipo concorrente). Esse sono infatti responsabili del coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli altri enti del sistema, in quanto inerenti sul rispettivo territorio. Sono dunque le Province a definire – ciascuna per il proprio territorio – i concorsi e gli obblighi a carico degli enti che fanno parte del sistema territoriale. Sempre le Province sono poi competenti a vigilare affinché i diversi enti raggiungano gli obiettivi fissati.

È altresì previsto a loro carico un obbligo di informazione, in quanto esse sono tenute a comunicare al Ministero dell’Economia e delle Finanze gli obiettivi fissati e i risultati raggiunti. Ciò al fine di rendere possibile il monitoraggio del rispetto dei saldi di finanza pubblica. Infatti, nonostante la disposizione riconosca in capo alle Province una competenza a vigilare sugli enti che formano il sistema territoriale integrato affinché raggiungano gli obiettivi concordati, una tale previsione non va tuttavia intesa nel senso di precludere l’applicazione del sistema di controlli e di sanzioni previsto dalla normativa statale per garantire il perseguimento degli obiettivi macroeconomici. D’altro canto, per la Consulta le violazioni di tale regime devono trovare riscontro in «un omogeneo sistema sanzionatorio, proporzionato all’entità delle infrazioni commesse dagli enti locali [insistenti sul territorio della Provincia autonoma]»⁷². Si perviene ad una tale conclusione poiché tanto il riequilibrio dei bilanci degli enti locali, quanto le sanzioni per il mancato perseguimento del riequili-

⁷² Corte cost., sent. n. 94/2018.

brio stesso, costituiscono un ambito fortemente connotato dal principio di uniformità sull'intero territorio nazionale. Ciò sia con riguardo al concetto unitario di equilibrio del bilancio, sia in relazione agli effetti che il suo mancato perseguimento produce.

La Corte si era già espressa nella stessa direzione per quanto riguarda le funzioni di controllo e vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica esercitate dalla Corte dei conti⁷³. Queste vengono infatti esercitate anche nei confronti degli enti ubicati sul territorio provinciale, essendo tale controllo «finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea»⁷⁴.

4.2.2. *Il carattere esaustivo del concorso tra principio pattizio e obblighi di adeguamento*

Un'altra disposizione centrale dell'art. 79 è quella contenuta al co. 4, la quale può considerarsi alla stregua di una clausola residuale di generale applicazione, a chiusura e garanzia del sistema. La disposizione sancisce in apertura che agli enti ricompresi nel sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili le disposizioni statali che prevedono obblighi, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati [...] diversi da quelli espressamente previsti dallo Statuto al titolo VI. La *ratio* di una tale previsione risiede nella dinamica dei rapporti finanziari intercorsi tra Stato e Province dopo la stipula dell'accordo di Milano, *a fortiori* in considerazione dell'orientamento giurisprudenziale che è andato affermandosi in seguito alla costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio.

In forza di tale disposizione – quand'anche una disposizione normativa statale sia da inquadrarsi tra quelle di coordinamento della finanza pubblica – se ne deve escludere l'immediata cogenza nei territori provinciali. La disposizione affida infatti alle stesse Province autonome il compito di attuare il coordinamento della finanza pubblica, adeguando

⁷³ Così, Corte cost., sent. n. 40/2014.

⁷⁴ *Ex plurimis*, Corte cost., sentt. n. 198/2012, n. 37/2011, n. 179/2007, n. 267/2006.

la propria legislazione ai principi che costituiscono limiti ai sensi degli artt. 4 e 5 dello Statuto, nel rispetto delle forme disciplinate dall'art. 2 del d.lgs. n. 266/1992. Si realizza così il contemperamento tra la coerenza dei principi di coordinamento della finanza pubblica e il necessario margine di apprezzamento riservato alle autonomie speciali⁷⁵. Ciò in quanto la fonte statale non può imporsi unilateralmente e direttamente in un ambito riservato alla competenza provinciale primaria o secondaria. Di conseguenza, benché si ritenga che i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica siano applicabili anche alle autonomie speciali⁷⁶, la loro operatività è subordinata al rispetto delle modalità prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione dello Statuto. In questa evenienza la normativa statale vincolerà le Province autonome solo «mediatamente» ponendosi quale fonte di un «vincolo comportamentale»⁷⁷. Si ravvisa dunque un obbligo di adeguamento, che richiede che le Province provvedano alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione e adottando, a tale scopo, autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa⁷⁸.

Il carattere esaustivo degli obblighi e dei concorsi previsti trova conferma nella giurisprudenza costituzionale, che oltre tutto sottolinea come il rango costituzionale della disposizione statutaria non ammetta che norme – anche statali – di rango sottordinato possano incidere su forme e limiti del concorso *ivi* previsto⁷⁹. Una conferma della tenuta di tale impianto si rinviene anche in un'altra pronuncia più recente, in cui la Consulta osserva come il patto di garanzia sia l'unico tra quelli ad oggi conclusi tra lo Stato e le regioni speciali a godere di un grado di stabilità inedito, in quanto espressamente subordina la possibilità di variazioni *in peius* alla sussistenza di condizioni precisamente individuate e definite dallo Statuto sia nell'*an* che nel *quantum*⁸⁰. Ne consegue che anche la modifica di tali obblighi potrà intervenire solo attraverso il ricorso alla

⁷⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 191/2017, in diritto, punto 9.6.2.

⁷⁶ Corte cost., sent. n. 156/2015.

⁷⁷ Così, Corte cost., sent. n. 141/2015.

⁷⁸ Corte cost., sent. 191/2017, in diritto, punto 8.3.2.

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 237/2017.

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 103/2018.

procedura di revisione *ex art. 104*, speciale in quanto espressione del principio pattizio.

4.2.3. L'ammontare del concorso provinciale agli oneri del debito pubblico e la sua evoluzione nel tempo

Nel rideterminare il concorso delle Province autonome (e della Regione) al riequilibrio della finanza pubblica, una delle novità tra le più rilevanti introdotte dalla l. 190/2014 all'art. 79 riguarda la dimensione temporale. Le previsioni del concorso si proiettano infatti sul medio-lungo periodo, in un processo organizzato in fasi temporali ben scandite, al fine di garantire una certa stabilità al sistema. Dopo una prima fase – dal 2014 al 2017 – legata alla situazione di congiuntura ‘cronica’ che l'Italia stava attraversando, in cui il contributo è stato particolarmente elevato⁸¹, si è aperta la seconda finestra temporale che si potrebbe definire di “stabilizzazione” dei rapporti Stato-Province, in quanto si prevede sostanzialmente una parziale compensazione di quanto pagato in più dal 2014 al 2017. Da un lato, viene superato il patto di stabilità e trova applicazione il principio dell'equilibrio di bilancio (*ex art. 9, l. 243/2012*); dall'altro, gli accantonamenti sono ridotti e le riserve all'erario sono state eliminate (invero queste ultime solo dal 2019). Con l'accordo raggiunto nel 2021, questa fase risulta a sua volta composta da un primo periodo (2018-2021), in cui il contributo della Regione e delle Province alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare, riferito al sistema territoriale regionale integrato, è stato pari a 905,315 milioni di euro complessivi, nonché da un secondo periodo (2022-2027) in cui invece il contributo è ridotto a 713,71 milioni di euro annui. Dal 2028 si entrerà poi nella terza fase, ovvero quella che potremmo definire di ‘normalizzazione’ delle relazioni finanziarie. In questo caso lo Statuto non contiene le cifre del contributo provinciale, bensì il parametro da applicare per il calcolo, prevedendo una rideterminazione annua della cifra base – complessivamente pari a 713,71 milioni di euro – da calcolarsi in base alla

⁸¹ In particolare, all'apporto già definito con l'accordo di Milano (di cui all'art. 79, commi 1 e 3), si sommavano sia gli accantonamenti sul bilancio statale – destinati al pagamento degli oneri del debito pubblico –, sia il miglioramento del saldo di cui al patto di stabilità interno, sia infine l'ammontare riconducibile alle riserve all'erario (cfr. commi 410 e 412, art. 1, l. 190/2014).

variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni. Pertanto, dal 2028 in poi, il contributo di Province e Regione non sarà fisso ma la sua evoluzione sarà legata all'andamento degli oneri del debito pubblico.

Per la Consulta, questa disposizione (c. 4-*bis*) – insieme alla successiva (c. 4-*ter*), nonché al co. 410, art. 1, l. 190/2014 – ha ad oggetto la definizione del concorso provinciale agli oneri del debito pubblico⁸². La giurisprudenza costituzionale perviene ad una tale conclusione argomentando in base al confronto tra quanto disposto dalle previsioni normative richiamate e il punto 12 dell'accordo (da leggere in combinato con il punto 5), nonché in forza del riferimento operato dallo stesso co. 4-*ter* alla «variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni»⁸³. I citati commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 79 dello Statuto hanno rango costituzionale e sullo stesso piano si colloca anche il co. 410, art. 1, legge n. 190/2014, essendo stato approvato secondo la procedura prevista dall'art. 104 St. Aut., come peraltro risulta espressamente dall'art. 1, co. 406, della legge n. 190/2014. Inoltre, poiché tali disposizioni sono successive alla l. cost. 1/2012 e pongono la disciplina specifica del concorso regionale e provinciale al pagamento degli oneri del debito pubblico, per la Corte le disposizioni statali di legge ordinaria (nel caso di specie l'art. 4, l. n. 164/2016) non potranno discostarsi da quanto da esse prescritto, trattandosi di fonti di rango subordinato ed in quanto tali non attrezzate ad incidere sul concorso alla riduzione del debito pubblico dovuto (dalla Regione e) dalle Province, che resta pertanto quello fissato dalle disposizioni statutarie.

D'altro canto, una tale lettura trova conferma anche in altre due previsioni (il co. 4 e il co. 4-*septies*) dell'art. 79, che sanciscono il carattere esaustivo degli obblighi e dei concorsi previsti dalle norme speciali concernenti (la Regione e) le Province autonome ed ammettono ulteriori contributi solo in casi ed entro limiti determinati⁸⁴.

⁸² In questo senso, dunque, il contributo si va ad aggiungere a quelli già previsti al co. 1 a partire dal 2010.

⁸³ Corte cost., sent. n. 237/2017, punto 7; in senso conforme, sent. n. 247/2017.

⁸⁴ In tal senso, Corte cost., sent. n. 154/2017.

4.2.4. *Le deroghe previste e i limiti*

Un'altra novità introdotta dalla l. 190/2014 all'art. 79 concerne la previsione di alcune fattispecie derogatorie rispetto a quanto concordato e disciplinato. Ai sensi del co. 4-*septies*, lo Stato potrà prevedere un aumento del concorso provinciale in caso di eccezionali esigenze di finanza pubblica o per manovre straordinarie necessarie per garantire il rispetto degli obblighi europei, ma in entrambi i casi solo per un periodo di tempo definito e con un incremento massimo del dieci per cento. Variazioni per importi superiori necessiteranno invece del consenso provinciale e regionale, in ossequio al principio pattizio che costituisce appunto la regola. Detto altrimenti, gli scostamenti sono tollerati ma solo negli stretti limiti fissati dalla disposizione in esame.

Il carattere esaustivo riconosciuto dalla stessa Consulta escluderebbe di per sé la possibilità di apportare modifiche peggiorative alle condizioni del concorso, salvo si rientri nelle ipotesi espressamente ammesse dalla normativa medesima. Si tratta invero di parametri oggettivi che, in quanto tali, dovrebbero impedire interventi statali in ipotesi arbitrari⁸⁵.

Per questa via – come ricostruito nella sentenza della Corte costituzionale n. 28/2016 – le Province autonome vengono a godere di una condizione di autonomia oggettivamente differente rispetto a quella propria di altre regioni speciali, in riferimento alle richieste statali di concorso al risanamento dei conti pubblici⁸⁶. Il 'patto di garanzia' è infatti l'unico (tra quelli conclusi nel medesimo periodo da tutte le autonome speciali⁸⁷) a godere di una particolare stabilità, in quanto, nel ridefinire complessivamente i rapporti finanziari tra lo Stato, (la Regione) e le Province autonome, esclude la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali e per importi predeterminati già nelle clausole dell'accordo. Esso, dunque, è il solo che subordina espressamente l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni. In questo modo il potere di variazione unilaterale dello

⁸⁵ Così, Corte cost., sent. n. 154/2017, punto 4.3.2.2.

⁸⁶ Ancora, Corte cost., sent. n. 154/2017.

⁸⁷ Per un'analisi comparativi degli ordinamenti finanziari speciali si rinvia a: A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli, 2018, 161-198.

Stato è limitato non solo sotto il profilo del *quantum* ma anche dell'*an*⁸⁸, ovvero le variazioni *in peius* sono legittime solo se si collocano nei limiti massimi stabiliti e per il verificarsi delle situazioni espressamente indicate nell'intesa. L'apposizione di paletti agli scostamenti ammessi in termini sia quantitativi che temporali dovrebbe garantire una maggiore stabilità e certezza della dotazione provinciale, rendendo così possibile procedere ad una programmazione economico-finanziaria oltre il breve periodo. Una prospettiva temporale più ampia peraltro rende possibile l'adozione di politiche, non solo fiscali, capaci di incidere sullo sviluppo del territorio.

5. Il COVID-19: uno stress-test per la tenuta del sistema?

Nonostante il sistema abbia mostrato nel tempo un'ottima capacità di adeguamento all'evoluzione del contesto di riferimento, non va tuttavia esente da criticità. Se infatti l'impianto portato a compimento nel 2014 con il patto di garanzia si regge sulla presunzione che il rigore e quindi il controllo del debito costituiscano un pilastro insuperabile degli ordinamenti contemporanei, la pandemia in corso ha mostrato ancora una volta la natura illusoria di tale concezione, laddove nei fatti nulla è immutabile, specialmente in ambito finanziario.

Una tale fuga in avanti della realtà economico-finanziaria rispetto all'ordinamento finanziario in essere ha piuttosto contribuito a mettere in luce la mancanza nello Statuto – e più in generale nella costituzione finanziaria – di strumenti e procedure per far fronte non solo a shock asimmetrici, ma anche a crisi nazionali o – come in questo caso – globali. Mancano del tutto strumenti quali potrebbero essere i “paracaduti di solidarietà”, o più in generale meccanismi di sospensione o deroga temporanea delle regole in essere, da attivare in modo quasi automatico al verificarsi di situazioni straordinarie a danno della finanza provinciale. Viceversa, laddove queste ipotesi eccezionali si dovessero palesare a danno dello Stato, lo Statuto prevede invece un aggravamento degli oneri provinciali, ancorché temporalmente e quantitativamente limitato.

Il paradosso cui si è pervenuti è che se lo Stato dovesse optare per

⁸⁸ Così, Corte cost., sent. n. 103/2018, richiamando sent. n. 154/2017.

l'adozione di politiche di spesa espansive, facendo dunque ricorso al debito, le due Province autonome di Trento e Bolzano potrebbero subire un aumento del loro contributo al risanamento della finanza statale, essendo la sua evoluzione legata alla variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni. Anche se tale evenienza è stata posticipata dal 2023 al 2028 grazie all'accordo raggiunto nel 2021, sarebbe utile in prospettiva prevedere «uno strumento che segua la dinamica della finanza», ovvero un meccanismo che preveda l'aumento del contributo provinciale nel momento in cui lo Stato si impegna alla riduzione del debito pubblico, ma viceversa garantisca la sua diminuzione nel caso in cui lo Stato intraprenda politiche economiche espansive⁸⁹. Nell'attuale sistema invece – nonostante il giudizio complessivamente positivo sull'accordo recentemente raggiunto – il tutto è ancora una volta lasciato alla dinamica negoziale e alla bilateralità su cui poggiano le relazioni Stato-Province, in un impianto che non pone in questo senso delle garanzie forti per l'autonomia. D'altro canto, come evidenziato dal Professor Toniatti, allo stato attuale «Il metodo negoziale rappresenta l'unica prospettiva praticabile per gestire i rapporti finanziari con lo Stato e garantire materialmente il governo dell'autonomia»⁹⁰. Ciò ovviamente con tutti i rischi e le incertezze del caso.

⁸⁹ In tal senso si è espresso il Professor Gianfranco Cerea. Cfr. D. BALDO, *Soldi per Roma. Le incognite del post-pandemia*, in *Corriere del Trentino*, 16.10.2021.

⁹⁰ R. TONIATTI, *Un nuovo patto condiviso*, in *Corriere del Trentino*, 13.10.2021.

LA REVISIONE DELLO STATUTO SPECIALE DEL 1972

Esther Happacher

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* 2. *Le modifiche secondo l'articolo 104 dello Statuto.* 3. *L'articolo 103 dello Statuto: la revisione dello Statuto.* 3.1 *Il coinvolgimento delle autonome speciali.* 3.2. *L'intesa come elemento essenziale per una revisione statutaria.* 4. *I profili sostanziali di una revisione statutaria.* 5. *La stagione attuale: modifiche puntuali dello Statuto.* 6. *Riflessioni conclusive.*

1. Introduzione

Nel 1971 la legge costituzionale n. 1 del 10 novembre 1971, modificò e integrò profondamente lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige introdotto con la legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 5 e con esso l'assetto istituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige. In particolare, il centro dell'autonomia legislativa e amministrativa fu spostato dalla Regione alle due Province autonome di Bolzano e Trento e si introdussero ampie garanzie delle minoranze di lingua tedesca e ladina nell'Alto Adige/*Südtirol*. Ne seguì il d.P.R. del 31 agosto 1972, n. 670, recante “Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige” e noto come Secondo Statuto di Autonomia.

Il Secondo Statuto di Autonomia (d'ora in poi Statuto), può essere considerato, insieme alle sue norme di attuazione la “costituzione” delle due Province autonome di Trento e di Bolzano nonché della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol*¹. Questa “costituzione” si caratterizza per una struttura tripolare – un “trittico” istituzionale”² costituente un *unicum* nella panoramica dell'autonomia regionale italiana, in cui le

¹ La denominazione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* fu introdotta in Costituzione con la legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3.

² Cfr. A. D'ATENA, *L'accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una “speciale” specialità*, in W. OBWEXER, E. PFANZELTER, *70 anni. Accordo di Parigi*, 2020, 177 ss. (182).

due Province autonome costituiscono i baricentri del potere legislativo e amministrativo, un fatto che le equipara nella sostanza (se non nella denominazione) a delle Regioni speciali. Questa tripolarità è dovuta all'origine dell'autonomia speciale che attua obblighi internazionali assunti dall'Italia nei confronti dell'Austria mediante l'accordo Degasperi-Gruber concluso il 5 settembre 1946³ a Parigi tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Degasperi e il Ministro degli esteri austriaco Gruber per tutelare la minoranza etnico-linguistica di lingua tedesca stanziata sul territorio della Provincia di Bolzano⁴.

L'autonomia speciale si caratterizza per i rapporti bilaterali con lo Stato, un elemento che si esprime in particolare nelle norme di attuazione dello Statuto⁵ e nelle norme sull'autonomia finanziaria⁶. L'elemento negoziale significa il concorso dell'autonomia speciale e cioè della Regione e delle due Province autonome nella formazione degli atti statali che attuano, integrano e sviluppano l'autonomia speciale nella ricerca del giusto equilibrio fra gli interessi dell'unità e della differenziazione⁷.

Dal 1972 il quadro del regionalismo italiano delineato dal Titolo V della Parte II della Costituzione e nel quale si inserisce l'autonomia speciale delle due Province autonome di Trento e Bolzano e della Regione autonome Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è mutato profondamente. Attorno all'inizio del XXI secolo due leggi di revisione costituzionale hanno apportato cambiamenti profondi. La legge costituzionale del 22 novembre 1999, n. 1 ha attribuito l'autonomia statutaria alle Regioni a statuto

³ Allegato IV del Trattato di Pace per l'Italia del 10 febbraio 1947.

⁴ Art. 1 Accordo Degasperi-Gruber. I comuni bilingui vicini menzionati dall'Accordo sono stati aggregati alla Provincia di Bolzano in base all'art. 3, co. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5. Sull'Accordo Degasperi-Gruber, anche denominato Accordo di Parigi, vedasi da ultimo i contributi in W. OBWEXER, E. PFANZELTER, *70 anni. Accordo di Parigi*, cit.

⁵ Per le norme di attuazione degli Statuti speciali cfr. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017, in particolare 29 s., 98 s.

⁶ Per il principio negoziale in materia finanziaria cfr. R. TONIATTI, F. GUELLA, *Introduzione* in R. TONIATTI, F. GUELLA, *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle regioni a statuto speciale*, Napoli, 2014, 1 ss. (8 ss.).

⁷ Cfr. R. TONIATTI, *L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale nell'Alto Adige/Südtirol*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO, *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, 34 ss. (69 ss.).

ordinario e novellato la forma di governo regionale introducendo l'elezione diretta dei presidenti⁸. La legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 ha riscritto il Titolo V della Parte II della Costituzione capovolgendo il riparto costituzionale delle competenze fra Stato, Regioni e enti locali e attingendo all'ispirazione federalista per rafforzare da un lato le Regioni ordinarie, dall'altro gli enti locali⁹.

La revisione costituzionale del 1999 ha trovato un suo seguito per le autonomie speciali nella legge costituzionale del 31 gennaio del 2001, n. 2, diretta a novellare gli statuti speciali al fine di incorporare i contenuti della legge costituzionale n. 1 del 1999 nel sistema delle autonomie speciali, introducendo nel contempo delle modifiche alla procedura di revisione degli statuti stessi¹⁰. Nell'ambito dello Statuto, la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha rafforzato l'autonomia provinciale a livello istituzionale, in particolare capovolgendo i rapporti istituzionali fra Regione e Province in quanto in futuro i Consigli provinciali compongono il Consiglio regionale¹¹. Le modifiche del Titolo V della Parte II della Costituzione apportate dalla legge di riforma costituzionale del 2001 ai rapporti tra Stato e enti substatali non hanno ancora avuto seguito a livello statutario, benché l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 in materia dei rapporti fra riforma e autonomie speciali auspica un adeguamento dello Statuto alla riforma. Fino all'adeguamento, la clausola di garanzia e di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 salvaguarda l'autonomia esistente e prevede l'immediata acquisizione di eventuali forme di maggiore autonomia individuabili nel solco della riforma per l'autonomia speciale¹².

Un tale adeguamento dello Statuto trova la sua procedura nell'art. 103

⁸ Sulla legge costituzionale n. 1 del 1999 cfr. fra molti A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2019, 99 con ampia nota bibliografica.

⁹ Sulla riforma del 2001 la dottrina è sterminata, fra molti T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II. ed., Torino, 2003; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo*, Torino, 2002.

¹⁰ Per le modifiche allo Statuto con particolare attenzione alla Provincia autonoma di Bolzano cfr. M. DURNWALDER, *Die Reform des Südtiroler Autonomiestatus: das Verfassungsgesetz Nr. 2/2001: Entstehung, Inhalt und Auswirkungen auf die Autonome Provinz Bozen-Südtirol*, 2005.

¹¹ Cfr. l'art. 25, co. 1 dello Statuto.

¹² Sull'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 cfr. fra molti A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 274 ss.; sull'impatto della riforma in generale sulle Regioni speciali

dello Statuto che richiama il procedimento di legislazione costituzionale di cui all'art. 138 della Costituzione, integrato da elementi ulteriori diretti a coinvolgere le autonomie speciali. Inoltre, alcune parti dello Statuto possono essere modificate tramite la procedura di cui all'art. 104 dello Statuto. Il presente contributo si soffermerà dapprima sulla disciplina procedurale di una modifica dello Statuto, per poi occuparsi del profilo sostanziale di una revisione statutaria mettendo in risalto sia le modifiche già avvenute sia le tematiche maggiormente discusse per una sua futura revisione. Pare opportuno premettere un chiarimento terminologico: lo Statuto usa i termini “modifiche” e “modificazioni” che nel quadro del presente contributo sono intese anche come “revisione” nel senso di una novellazione e/o integrazione dello Statuto.

2. *Le modifiche secondo l'articolo 104 dello Statuto*

L'art. 104 dello Statuto prevede un meccanismo peculiare che permette di modificare determinate parti dello Statuto con legge ordinaria dello Stato a condizione che ci sia una concorde richiesta del Governo e, per quanto la rispettiva competenza, della Regione o delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Questo meccanismo si applica al Titolo VI dello Statuto dedicato all'autonomia finanziaria, all'art. 13 dello Statuto disciplinante profili importanti della produzione e gestione dell'energia idroelettrica e agli artt. 30 e 49 dello Statuto riferiti originariamente alla rappresentanza dei gruppi linguistici nella Presidenza del Consiglio regionale e di quello del Consiglio provinciale di Bolzano¹³.

L'elemento centrale della procedura per la produzione delle leggi ordinarie statali di cui all'art. 104 dello Statuto è il metodo pattizio¹⁴ e con esso il principio dell'accordo fra Stato e autonomia speciale¹⁵. Modifi-

R. BIN, L. COEN, *L'impatto del Titolo V sulle regioni speciali: profili operativi*, Padova, 2012.

¹³ Gli artt. 30 e 49 dello Statuto sono stati sostituiti in occasione delle modifiche introdotte dalla l. cost. n. 2 del 2001, l'art. 30 dello Statuto è stato ulteriormente modificato dalla l. cost. n. 1 del 2017. Ne consegue che la procedura ex art. 104 dello Statuto rimane tuttora inapplicata a questi due articoli.

¹⁴ Cfr. per esempio C. cost. n. 103 del 2018 (punto 6.2. del Considerato in diritto).

¹⁵ Cfr. per esempio C. cost. n. 101 del 2018 (punto 6.3 del Considerato in diritto), n.

care lo Statuto necessita di una concorde richiesta tra Stato e autonomia speciale presupponendo dei negoziati che devono raggiungere un'intesa sui contenuti della legge ordinaria che andrà a incidere sullo Statuto. A livello politico, l'intesa raggiunta impegna il Governo a esercitare l'iniziativa legislativa in Parlamento riportando l'accordo raggiunto in un disegno di legge governativo, spesso usufruendo a tale scopo delle leggi finanziarie statali¹⁶.

Il peculiare procedimento previsto all'art. 104 dello Statuto introduce nell'ordinamento una fonte atipica, che produce norme "decostituzionalizzate" ma non modificabili da una legge ordinaria seguente e dunque avente carattere di legge rafforzata¹⁷. Infatti, un successivo intervento del legislatore statale sulle norme basate sull'art. 104 dello Statuto richiede una nuova richiesta concorde da parte dello Stato e delle due Province e della Regione, necessitando quindi di una nuova intesa previamente raggiunta fra Stato e autonomie speciali, in questo modo escludendo una modifica unilaterale da parte statale.

La via per una legge ordinaria, il cui contenuto è concordato a livello esecutivo-politico, permette di reagire più velocemente ai cambiamenti del quadro normativo a livello statale in cui si inserisce l'autonomia, in particolare nell'ambito del sistema tributario determinante per il finanziamento delle autonomie speciali. La saggezza di questa scelta si intravede già nel 1989, quando il meccanismo dell'art. 104 dello Statuto fu applicato per la prima volta dopo l'entrata in vigore del Secondo Statuto del 1972, incorporando tramite la legge del 30 novembre 1989, n. 386 gli effetti dell'allora riforma tributaria a livello nazionale nell'autonomia finanziaria speciale. Infatti, dal 1972 in poi il procedimento di cui all'art. 104 dello Statuto risulta essere la via più utilizzata per modificare lo Statuto. In particolare, è stata percorsa anche per attuare elementi del

40 del 2014 (punto 4.4 del Considerato in diritto).

¹⁶ Oltre alla legge n. 386 del 1989, possono essere menzionati le seguenti leggi: legge n. 191 del 2009, art. 1, co. 107 e ss., legge 147 del 2013, art. 1, co. 518 e 520, legge 190 del 2014, art. 1, co. 407, legge 205 del 2017, art. 1 commi da 832 a 834.

¹⁷ Cfr. sull'argomento F. PALERMO, *La revisione dello Statuto e i suoi limiti*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO, *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, cit., 845 ss. (848); S. PAROLARI, *La specialità e le fonti di diritto*, in F. PALERMO, S. PAROLARI, *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli, 2018, 71 ss. (92 ss.)

c.d. federalismo fiscale cui all'art. 119 della Costituzione, introdotti dalla riforma costituzionale del 2001¹⁸.

In riferimento agli organi chiamati a trovare l'intesa, l'art. 104 dello Statuto individua nel Governo l'organo statale, mentre parla della Regione e delle Province autonome. Da parte delle autonomie speciali, il negoziato è condotto dai presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano in quanto loro rappresentanti. Dal 2003 in poi, in seguito alle modifiche introdotte nei rapporti istituzionali fra Regione e Province tramite la legge costituzionale n. 2 del 2001, la funzione di Presidente della Regione è assunto a rotazione da uno dei Presidenti di Provincia. Il coinvolgimento dei Consigli invece si gioca nell'ambito dei rapporti tra Presidenti e assemblee. Una loro maggiore partecipazione corrisponde al principio democratico, ma richiede una attenta ponderazione nella necessaria discrezione e flessibilità nelle trattative con il Governo caratterizzate anche da un alto grado di tecnicità.

Come ultimo profilo va menzionato che l'elemento negoziale non si ferma ai rapporti tra Stato e autonomie speciali, ma si estende anche alle relazioni fra le stesse autonomie speciali coinvolte. Dal punto di vista pratico, è evidente che le due Province autonome dovranno mirare a una comune posizione politica nei confronti del livello centrale per dare più peso alla propria posizione nei negoziati.

3. L'articolo 103 dello Statuto: la revisione dello Statuto

3.1. Il coinvolgimento delle autonomie speciali

La formulazione originaria dell'art. 103 dello Statuto richiama tout court l'applicazione del procedimento previsto dall'art. 138 della Costituzione per le leggi costituzionali e attribuiva esplicitamente l'iniziativa legislativa al Consiglio regionale. In base all'art. 103 dello Statuto, nel 1993, la legge costituzionale del 23 settembre 1993, n. 2 attribuì la potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali alla

¹⁸ Cfr. il c.d. Patto di Milano, trasfuso nella legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 1, co. 107 e ss.

Regione¹⁹. Nel 1999 si trasposero i contenuti principali della legge di revisione costituzionale del 22 novembre 1999, n. 1 in materia di autonomia statutaria e forma di governo delle regioni ordinarie negli statuti speciali. In questa occasione, si procedette anche alla modificazione della procedura disciplinata dall'art. 103 dello Statuto. Le innovazioni introdotte riguardano il coinvolgimento dei Consigli provinciali e del Consiglio regionale nel procedimento di legislazione costituzionale e il referendum costituzionale.

Il coinvolgimento dei Consigli provinciali è previsto nei confronti dell'esercizio dell'iniziativa legislativa del Consiglio regionale. Ai sensi dell'art. 103, co. 2 dello Statuto l'iniziativa regionale necessita di una delibera separata di ambedue i Consigli provinciali e non può che essere conforme a queste. Questa disciplina esprime due profili. Il primo profilo è la valorizzazione dell'autonomia speciale provinciale, un elemento che caratterizza l'intera modifica apportata dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Il secondo profilo consiste nel legare l'iniziativa regionale di revisione statutaria a una concertazione con le due Province autonome. Ciò implica che le due Province devono trovare un accordo politico fra di loro per avviare la revisione statutaria. Benché questo renda l'iniziativa regionale alquanto complessa se si considera che i tre attori sono portatori di interessi spesso divergenti per non dire confliggenti fra di loro – basta pensare il ruolo della Regione –, allo stesso tempo assicura alle Province autonome la possibilità di definire attraverso la deliberazione consiliare i profili ritenuti di particolare importanza, per esempio nel caso della Provincia autonoma di Bolzano i profili legati alla tutela delle minoranze linguistiche tedesca e ladina e alla convivenza pacifica fra i gruppi linguistici in Alto Adige/*Südtirol*.

Qualora progetti di modificazione dello Statuto siano di iniziativa governativa o parlamentare, il co. 3 dell'art. 103 dello Statuto prevede che il Governo deve comunicare i progetti sia ai Consigli provinciali sia al Consiglio regionale. Le assemblee hanno due mesi di tempo per esprimere un parere che però non è vincolante. In tale modo, gli organi di massima rappresentanza democratica a livello regionale e provinciale sono coinvolti nella definizione del futuro contenuto dell'autonomia speciale.

¹⁹ Detta potestà legislativa fu anche attribuita alle Regioni autonome Valle d'Aosta, Sardegna e Friuli-Venezia Giulia.

L'art. 103, co. 4 dello Statuto come modificato nel 2001 esclude il referendum nazionale per le leggi costituzionali di modifica dello Statuto, affidando in tale modo le decisioni sulle modifiche statutarie in sostanza al circuito degli organi rappresentanti l'autonomia speciale come lo è il caso per le decisioni nell'esercizio della potestà statutaria delle Regioni ordinarie. Inoltre, si evita che anche minime modifiche statutarie possano essere sottoposte a consultazioni nazionali "paradossali"²⁰.

3.2. *L'intesa come elemento essenziale per una revisione statutaria*

A differenza della procedura prevista all'art. 104 dello Statuto, l'art. 103 dello Statuto manca dell'intesa e dunque del principio dell'accordo. Dai vari tentativi a livello parlamentare diretti a inserire il requisito dell'intesa e con esso il principio pattizio nella procedura di revisione statutaria si evince chiaramente l'importanza di questo profilo. In particolare, i due progetti di riforma costituzionale del 2005 proposto dal Governo Berlusconi, e del 2015 proposto dal Governo Renzi (conosciuto anche come Riforma Renzi-Boschi) prevedevano ambedue l'elemento dell'intesa per una eventuale revisione degli Statuti speciali.

In occasione della riforma proposta dal governo Berlusconi, l'art. 38 della legge costituzionale di riforma²¹ inseriva direttamente in Costituzione il principio dell'intesa integrando il primo co. dell'art. 116 della Costituzione. L'approvazione delle forme e delle condizioni particolari di autonomia avrebbero dovute avvenire "previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione. Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale"²².

²⁰ Così F. PALERMO, *op. cit.*, che giudica la modifica una "soluzione di 'buon senso'" (847).

²¹ Il testo di legge costituzionale è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18.11.2005.

²² Cfr. il testo di legge costituzionale pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18.11.2005.

Nel 2008, un disegno di legge di iniziativa parlamentare²³ che non giunse all'approvazione propose di integrare gli statuti speciali e con ciò anche lo Statuto con una clausola di contenuto identico all'art. 38 della riforma Berlusconi. In tale modo sarebbe stato ancorato il principio dell'intesa sulle modificazioni statutarie nello Statuto stesso.

Nell'ambito della riforma Renzi-Boschi²⁴ l'art. 39 del testo di riforma recava disposizioni transitorie per disciplinare il rapporto fra riforma costituzionale e statuti speciali. Il co. 13 statuiva, alla stregua dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che le modifiche al titolo V della Costituzione non si sarebbero applicate alle autonomie speciali "fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome".

Mentre la sostituzione della parola "adeguamento" usata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 con la parola "revisione" può senz'altro essere considerata un miglioramento della posizione dell'autonomia speciale²⁵, in quanto il concetto di revisione non evoca la necessità di un conformarsi alla riforma e ai suoi contenuti richiamata dal termine "adeguamento", dal punto di vista del collocamento del principio pattizio la formulazione "sulle base di intese" e l'inserimento tra le disposizioni transitorie della riforma e non all'interno delle regole generali sull'autonomia speciale di cui all'art. 116 della Costituzione deve essere vista più criticamente. Senza dubbio un posizionamento del principio dell'intesa come principio generale per le revisioni degli Statuti speciali nell'art. 116 della Costituzione sarebbe stato largamente preferibile a un riferimento collocato nell'ambito di disposizioni transitorie di una determinata riforma costituzionale.

Anche se ambedue le riforme costituzionali non hanno superato lo scoglio del necessario consenso popolare nell'ambito del referendum costituzionale e di conseguenza non sono entrate in vigore, rimane nondi-

²³ Cfr. AS n. 41 (XVI legislatura) Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Peterlini e Pinzger reperibile a <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00302101.pdf>.

²⁴ Il testo di legge costituzionale è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15.04.2016.

²⁵ Cfr. F. PALERMO, *Specialità, minoranze e revisione statutaria: l'incertezza programmata*, in R. TONIATTI, *Il fattore "minoranza linguistica" nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine*, Trento, 2017, 121 ss. (127).

meno il fatto che l'intesa è stata individuata dal legislatore costituzionale come elemento essenziale in materia di modifiche statutarie. Ciò sembra rappresentare una chiara indicazione dell'essenzialità del principio negoziale nella revisione dello Statuto anche oltre le parti individuate all'art. 104 dello Statuto. Si rafforza la lettura delle autonomie speciali come ordinamenti da sviluppare insieme ai rappresentanti e alle istituzioni dell'autonomia, elemento che troviamo ancorato in Costituzione anche in riferimento alle Regioni ordinarie alle quali l'art. 116, co. 3 della Costituzione apre la prospettiva di ulteriori forme di autonomia in base all'iniziativa regionale e all'intesa con lo Stato.

In occasione dei processi di riforma costituzionali avviati dal Governo Renzi nel 2014 che sembravano portare all'introduzione del principio negoziale per la revisione statutaria, garantendo in tale modo una revisione accordata con l'autonomia, in Alto Adige/*Südtirol* si colse lo spunto per avviare un'ampia discussione sul futuro dell'autonomia speciale. Nel 2015 il Consiglio provinciale di Bolzano nel 2015 approvò la legge provinciale del 23 aprile 2015, n. 3 recante "Istituzione di una Convenzione per la riforma dello Statuto di Autonomia del Trentino-Alto Adige". Compito della Convenzione era di elaborare assieme alla società civile in un processo ampiamente partecipativo delle proposte per la revisione dello Statuto sotto il profilo sia dell'adeguamento istituzionale sia della sua integrazione²⁶. A sua volta, il Consiglio provinciale di Trento deliberò con la legge provinciale del 2 febbraio 2016, n. 1 di istituire la Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* col compito di elaborare i criteri e gli indirizzi principali per la redazione del progetto di riforma dello Statuto speciale²⁷, promuovendo 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

²⁶ Cfr. art. 1 co. 1 della legge provinciale bolzanina n.3 del 2015. Sulla Convenzione e i suoi lavori cfr. E. HAPPACHER, *La convenzione per l'autonomia: spunti per un'autonomia dinamica e partecipata dell'Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. La documentazione relativa alla Convenzione è reperibile sul sito www.convenzione.bz.it. Sull'elemento partecipativo E. ALBER, J. WOELK, "Autonomie(reform) 2.0": *parallele Verfahren partizipativer Demokratiezur Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 2018, 172 ss.

²⁷ Art. 3 della legge provinciale trentina n. 1 del 2016.

dello Statuto, “anche in relazione ai processi di riforma costituzionale in corso”²⁸.

Ambedue i Consigli hanno dunque mirato a usufruire del loro ruolo come proponenti necessari di una revisione statutaria avviata in base all’iniziativa legislativa regionale disciplinata dall’art. 103 dello Statuto, istituendo degli organi ausiliari a proposito. Allo stesso tempo, hanno ovviato alla lacuna lasciata dalla modifica del 2001 dell’art. 103 dello Statuto che non aveva previsto per un coinvolgimento dei cittadini nei processi di riforma.

4. I profili sostanziali di una revisione statutaria

Sotto il profilo sostanziale, dopo il 1972 lo Statuto, a parte le modifiche in materia finanziaria, è stato novellato tre volte. Nel 1993 l’attribuzione della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali alla Regione tramite la legge costituzionale n. 2 del 1993 potenzia sì il profilo regionale, ma allo stesso momento rende possibile creare una disciplina legislativa differenziata per le due Province autonome in base agli accordi politici trovati nel quadro regionale²⁹.

Nel 2001 si potenzia invece il profilo provinciale. Tramite la legge costituzionale n. 2 del 2001 che traspone i contenuti della legge costituzionale n.1 del 1999 nello Statuto speciale rinforza l’autonomia provinciale nell’ambito del trittico caratterizzante l’autonomia speciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. A parte il capovolgimento dei rapporti istituzionali fra Regione e Province espresso nella composizione del Consiglio regionale dai Consigli provinciali, l’attribuzione della competenza legislativa alle Province nelle materie c.d. statutarie come la forma di governo, la legislazione elettorale o la democrazia diretta rappresenta un

²⁸ Art. 1 della legge provinciale trentina n. 1 del 2016. Sulla Consulta cfr. M. COSULICH, *La Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: una visione largamente condivisa del futuro dell’autonomia trentina*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. La documentazione relativa alla Consulta è reperibile sul sito <https://www.riformastatuto.tn.it>.

²⁹ Cfr. E. HAPFACHER, B. TERZER, *Il governo locale. Alto Adige/Südtirol*, in E. HAPFACHER, R. TONIATTI (a cura di), *Gli ordinamenti dell’Euregio. Una comparazione*, Milano, 2018, 208 ss. (209).

ulteriore riconoscimento del ruolo centrale delle due Province in termini istituzionali. A ciò si aggiunge in occasione della riforma costituzionale attuata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 la conferma dell'inversione dei rapporti istituzionali fra Regione e Province mediante l'integrazione dell'art. 116 della Costituzione di un co. 2 che reca: "La Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.". Ciò evidenzia direttamente in Costituzione il baricentro provinciale dell'autonomia speciale nel sistema statutario del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

Gli effetti negativi della riforma costituzionale del 2001 sull'autonomia legislativa e amministrativa nonostante la clausola di salvaguardia e di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n.3 del 2001³⁰ mettono la questione delle competenze al centro di una revisione dello Statuto. Consapevole che solo un approccio in comune alla questione della revisione dello Statuto poteva portare ad una proposta di modificazione dello Statuto, i Presidenti Kompatscher e Rossi colsero la stagione della riforma avviata dalla proposta di riforma del titolo V Renzi-Boschi per istituire nel 2014 un gruppo di lavoro³¹ incaricato di rivedere il catalogo delle competenze sotto due profili: integrare le eventuali nuove competenze acquisite in base alla riforma costituzionale del 2001 e recuperare competenze perse in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale sulla riforma del 2001. In particolare, il gruppo di lavoro ha proposto di trasformare le competenze provinciali in competenze esclusive, ha suggerito di integrare i profili dell'Unione europea e della cooperazione transfrontaliera nello Statuto e di attribuire alla Regione un ruolo di raccordo e cornice di cooperazione fra le due Province.

³⁰ Efficacemente analizzate da G. FALCON, *Gli effetti della legge costituzionale n.3/2002 sull'autonomia legislativa e amministrativa delle regioni speciali e delle Province autonome di Trento e Bolzano* 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, 27 ss. Vedasi anche il parere legale elaborato da W. OBWEXER e dall'Autrice su "Sviluppi e mutamenti dell'autonomia dell'Alto Adige a partire dalla dichiarazione di chiusura della vertenza 1992" che rileva consistenti erosioni dell'autonomia legislativa e amministrativa a causa degli effetti della riforma costituzionale del 2001. Il documento è reperibile a <https://redas.services.sia.g.it/redasArticlesAttachment?attachId=939109> (15.02.2022).

³¹ L'Autrice ne era componente, assieme a M. Boato, F. Palermo, C. Perathoner, R. Toniatti, F. Volpe, K. Zeller, L. Zeni.

I risultati del gruppo di lavoro istituito dai due Presidenti ha messo nuovamente in luce che la questione del futuro ruolo della Regione è indissolubilmente legata alla revisione dello Statuto. A secondo il profilo politico-autonomistico perseguito, si ritiene la Regione essere superflua e si suggerisce la sua abolizione, si propone la sua continuazione nella funzione di una cornice per la gestione degli interessi comuni fra le due Province autonome oppure si favorisce il mantenimento della sua autonomia legislativa e amministrativa. Queste diverse posizioni sono emerse chiaramente all'interno della Convenzione di Bolzano³², mentre la Consulta trentina ha sì proposto una riflessione sul ruolo della Regione ma non ha mai messo in dubbio il modello tripolare, soprattutto nell'ottica di mantenere un aggancio alla base internazionale dell'autonomia speciale³³. Sia gli sviluppi istituzionali degli ultimi decenni richiamati poc'anzi sia l'obiettivo della riforma del 1972 – rinforzare l'autonomia dell'Alto Adige/*Südtirol* e con ciò l'autonomia provinciale – non depongono a favore di un rafforzamento del ruolo della Regione. Semmai, invitano a una riflessione ponderata su un mutamento profondo del suo ruolo e nel contempo dell'architettura della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

In questo contesto, utili spunti possono essere tratti dalle riflessioni di Massimo Carli, Roberto Toniatti e Gianfranco Postal³⁴ che prospettano l'idea originale di una Unione regionale costituita dalle Comunità autonome del Trentino e dell'Alto Adige/*Südtirol*, facendo notare che comunque né le Province né la Regione corrispondano affatto al genere di Provincia o Regione³⁵. In questo assetto, la denominazione di Comunità autonoma sottolinea il carattere esponenziale della comunità sociale che coltiva e pratica l'autonomia, mentre l'Unione si riferisce ad una rappresentazione istituzionale di una unione storica riferibile al territorio delle due Comunità³⁶.

³² Cfr. Convenzione dei 33, Proposte in ordine alla revisione dello Statuto di Autonomia, 14-15 (www.convenzione.bz.it).

³³ Cfr. Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, Documento conclusivo. Proposte per la riforma dello Statuto di Autonomia, 10 (www.riformastatuto.tn.it).

³⁴ Cfr. M. CARLI, G. POSTAL, R. TONIATTI, *Verso il terzo statuto di autonomia, Proposte e approfondimento per l'elaborazione del Terzo Statuto speciale di autonomia*, 2013, reperibile a http://www.liatn.eu/images/LINEE_PER_REVISIONE_STATUTARIA.pdf.

³⁵ Cfr. M. CARLI, G. POSTAL, R. TONIATTI, *op. cit.*, 7.

³⁶ *Ibidem*.

5. *La stagione attuale: modifiche puntuali dello Statuto*

Politicamente, la bocciatura popolare della riforma Renzi-Boschi nel 2016 ha comportato una specie di alto là nei tentativi di revisione statutaria complessive già avviate in vista della possibile natura negoziale delle future revisioni statutarie. È stata ripresa la strada delle iniziative puntuali portate avanti in particolare da parlamentari originari dell'Alto Adige/*Südtirol* sui profili ritenuti più urgenti, dall'inserimento del principio dell'intesa per la revisione dello Statuto al posto dell'attuale parere obbligatorio ma non vincolante da parte delle assemblee legislative autonome per garantire il loro coinvolgimento determinante nella formazione delle modifiche statutarie³⁷ al ri-consolidamento delle competenze legislative e amministrative erose dagli effetti della giurisprudenza costituzionale sulle competenze statali esclusive e trasversali³⁸. A parte una revisione complessiva dell'assetto delle competenze autonome, sono state proposte anche singolari attribuzioni di materie legislative ritenute di primaria importanza alle Province, come l'ordinamento degli enti locali³⁹ o la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema⁴⁰.

Oltre i profili di autonomia legislativa e amministrativa, le iniziative legislative parlamentari riguardavano l'arricchimento degli strumenti di tutela della minoranza ladina nell'ottica di una maggiore parificazione del gruppo linguistico numericamente meno forte con i due gruppi lin-

³⁷ Cfr. per esempio AS n.29 (XVIII Legislatura) recante il disegno di legge costituzionale di iniziativa del senatore Durnwalder e altri nonché AC n.601 (XVIII Legislatura) recante la proposta di legge costituzionale dal deputato Schullian e altri in materia di modifiche agli statuti delle regioni ad autonomia speciale, concernenti la procedura per la modificazione degli statuti medesimi.

³⁸ Cfr. per esempio AS n. 35 (XVIII Legislatura), recante il disegno di legge costituzionale di iniziativa del senatore Steger e altri in materia di competenza legislative esclusiva della regione e delle province autonome di Trento e Bolzano.

³⁹ Cfr. AS n. 11 (XVIII Legislatura) recante il disegno di legge costituzionale di iniziativa del senatore Steger e altri contenente modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* per il trasferimento della competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali alle province autonome di Trento e di Bolzano.

⁴⁰ Cfr. AS n. 524 (XVIII Legislatura) recante il disegno di legge costituzionale di iniziativa del senatore Durnwalder e altri contenente modifica allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* in materia di competenza legislativa esclusiva delle province autonome di Trento e di Bolzano.

guistici maggiori in Alto Adige/*Südtirol*. Quest'ultimo profilo, già oggetto di un disegno di legge costituzionale d'iniziativa parlamentare nel 2012⁴¹, ha condotto alla più recente modifica dello Statuto tramite la legge costituzionale del 4 dicembre 2017, n.1, recante "Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* in materia di tutela della minoranza linguistica ladina". Fra l'altro la legge costituzionale n. 1 del 2017 ha introdotto norme per la rappresentanza del gruppo linguistico ladino all'interno delle Commissioni paritetiche di cui all'art. 107 dello Statuto, ha ampliato la presenza del gruppo linguistico ladino ai vertici della Provincia autonoma e degli enti pubblici in Alto Adige/*Südtirol*⁴² e ha individuato nel Consiglio regionale l'organo che promuove i diritti delle minoranze linguistiche ladina, mochena e cimbra tramite sessioni straordinarie⁴³.

6. *Riflessioni conclusive*

Nelle recenti discussioni sulla riforma dello Statuto si individuano due profili centrali: l'estensione del principio dell'intesa anche alla revisione dello Statuto e la questione dell'integrazione e estensione dell'autonomia provinciale, alla quale si collega strettamente il ruolo futuro della Regione. Ambedue i profili sono legati al fattore "minoranza linguistica", che per l'Alto Adige/*Südtirol* rappresenta il fattore cardine attorno al quale è costruito il sistema statutario⁴⁴.

L'estensione del principio dell'intesa alla revisione dello Statuto significherebbe il coinvolgimento dell'autonomia speciale nel suo sviluppo sotto tutti i profili e non solo in materia di autonomia finanziaria o

⁴¹ AC 5708 (XVI Legislatura) – Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Zeller e Brugger "Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* per l'attribuzione dell'autonomia integrale alle province autonome di Trento e di Bolzano".

⁴² Cfr. l'art. 62, co. 3 dello Statuto aggiunto dall'art. 4, co. 1 della l. cost. n. 1 del 2017.

⁴³ Cfr. l'art. 27, co. 2 dello Statuto come modificato dall'art. 1 della l. cost. n. 1 del 2017.

⁴⁴ Cfr. sul fattore „minoranza linguistica“ nella revisione statutaria l'Autrice, *Il fattore "minoranza linguistica" nella revisione statutaria dell'Alto Adige/Südtirol* in R. TONIATTI, *Il fattore "minoranza linguistica" nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine*, cit., 19 ss.

nell'attuazione e integrazione dello Statuto tramite le norme di attuazione. Significherebbe un coinvolgimento determinante perché dall'attuale parere obbligatorio ma non vincolante previsto all'art. 103 dello Statuto si passerebbe alla generalizzazione del principio dell'accordo. Una tale integrazione della procedura di legislazione costituzionale è già stata approvata più volte dal Parlamento nell'ambito di progetti di revisione costituzionale, deponendo a favore dell'estensione del principio dell'intesa fra livello centrale e autonomia speciale. Se si dovesse introdurre il principio di intesa nello Statuto, rimane da riflettere sul ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo che potrebbe essere costruito alla stregua delle intese fra Governo e Comunità religiose di cui all'art. 8 della Costituzione che dà al Parlamento la possibilità di accettare o di rifiutare l'intesa raggiunta senza modificarla⁴⁵.

L'elemento negoziale è stato invece valorizzato all'interno del sistema autonomistico dello Statuto nel 2001. Il novellato art. 103 dello Statuto rende possibile l'esercizio dell'iniziativa legislativa regionale solo se sussiste un accordo politico in tal senso fra le due Province, accordo che verosimilmente era opportuno dal punto di vista strategico-politico anche prima della modifica del 2001. Allo stesso tempo, la disciplina riserva l'iniziativa sia nel momento che nel contenuto alle due Province e non più alla Regione, costituendo un ulteriore espressione del rafforzamento anche istituzionale delle Province all'interno del sistema autonomistico.

L'iniziativa di legge costituzionale attualmente non può essere esercitata da una Provincia sola, anche se in base a vari profili dello Statuto riguardanti solo la Provincia autonoma di Bolzano (per esempio in materia di bilinguismo o proporzionale etnica) si potrebbe anche argomentare a favore di un'iniziativa provinciale che rimane comunque ancora da introdurre nello Statuto. Una tale novità è collegata indissolubilmente alla questione del ruolo della Regione che al momento trova risposte alquanto diverse fra Bolzano e Trento.

Non pare dubbio che una collaborazione fra le due Province sui temi di comune interesse nei confronti del livello centrale è e rimane oppor-

⁴⁵ Cfr. A. GUZZAROTTI, *Art. 8*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 65 ss. (68). Uguale discussione viene condotta anche in riferimento all'attuazione del c.d. regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3 della Costituzione.

tuna. Ma ormai questa collaborazione trova anche altri contesti in cui si può sviluppare, per esempio nella cornice del Gruppo europeo di cooperazione territoriale Euregio Tirolo Alto Adige Trentino, fondato nel 2011 che incorpora anche la dimensione transfrontaliera nelle politiche pubbliche⁴⁶. È doveroso ricordare che un'eventuale abolizione della Regione e l'istituzione di due Regioni autonome di Trento e di Bolzano non solo richiederebbe una revisione dello Statuto, ma nel contempo anche una revisione degli artt. 116 e 131 della Costituzione. Dal punto di vista politico-istituzionale il futuro della Regione rimane dunque uno dei nodi cruciali da sciogliere.

Dal punto di vista procedurale si deve porre in evidenza un altro tassello della revisione statutaria collegato alla particolare natura dell'autonomia sudtirolese. La sua base internazionale nell'accordo Degasperi Gruber del 1946 e la funzione tutrice dell'Austria nei confronti delle due minoranze linguistiche tedesca e ladina nella Provincia autonoma di Bolzano significa che sotto il profilo internazionale ogni progetto di modifica deve essere comunicato all'Austria per consentirle di valutare i suoi effetti sul livello di tutela raggiunto nel 1992 che è stato dichiarato soddisfacente da parte austriaca tramite la quietanza liberatoria dell'11 giugno 1992⁴⁷. L'elemento internazionale forma anche una specie di linea rossa dal punto di vista sostanziale per la revisione che non può portare a un deterioramento del livello di tutela sia dal punto di vista dell'autonomia legislativa e amministrativa⁴⁸ sia dal punto di vista delle misure di tutela delle minoranze linguistiche in senso stretto (scuola, uso delle lingue minoritarie, cultura ecc.).

Sotto il profilo sostanziale, la revisione dello Statuto trova ampio materiale nei risultati dei processi partecipativi e delle discussioni svol-

⁴⁶ Cfr. sull'Euregio Tirolo Alto Adige Trentino J. WOELK, *La cooperazione transfrontaliera regionale nell'UE: il GECT "Euregio Tirolo Alto Adige Trentino"*, in W. OBWEXER, E. PFANZELTER, *70 anni. Accordo di Parigi*, cit., 225 ss.

⁴⁷ Sul tema vedasi il contributo di M. HALLER.

⁴⁸ In questo contesto sia consentito di rinviare al parere legale elaborato da W. OBWEXER e dall'autrice su "Sviluppi e mutamenti dell'autonomia dell'Alto Adige a partire dalla dichiarazione di chiusura della vertenza 1992" che rileva consistenti erosioni dell'autonomia legislativa e amministrativa a causa degli effetti della riforma costituzionale del 2001, il documento è reperibile a <https://redas.services.siaq.it/redasArticlesAttachment?attachId=939109> (15.02.2022).

te nell'ambito dei due organi ausiliari delle Assemblee provinciali, la Consulta trentina e la Convenzione di Bolzano. Ogni futura discussione dovrebbe fare patrimonio delle idee e dei suggerimenti emersi in queste sedi che non si rivolgono solo al rapporto Stato-autonomia speciale ma sviluppano anche i concetti di autonomia e democrazia all'interno del sistema autonomistico, per esempio auspicando una valorizzazione del ruolo dei comuni nello Statuto. Come profilo ulteriore da prendere in considerazione si aggiungono gli sviluppi dell'ordinamento dell'Unione europea che hanno influito non poco sui parametri di riferimento dell'autonomia speciale, sia per l'autonomia legislativa e amministrativa, sia per dei capisaldi della tutela delle minoranze⁴⁹.

Certamente anche il quadro politico nazionale e la sua tolleranza nei confronti dell'autonomia speciale caratterizzata da soluzioni differenziate da territorio a territorio per dare risposte alle situazioni diverse giocherà un ruolo importante. Benché l'elemento asimmetrico del regionalismo italiano sia stato rafforzato tramite l'introduzione del c.d. regionalismo differenziato per le Regioni ordinarie di cui al co. 3 dell'art. 116 della Costituzione, la dimensione della diversità si vede confrontato con ricorrenti tentativi di ricentralizzazione, per esempio attraverso una clausola di supremazia foriera della riconsegna allo Stato del potere legislativo in base a delle formule come l'interesse nazionale o l'unità giuridica e economica della Repubblica⁵⁰. Un tale contesto milita a favore di intraprendere una revisione dello Statuto solo in presenza del principio dell'intesa e di continuare il percorso delle norme di attuazione dello Statuto, anche se queste riscontrano il loro limite insuperabile nell'impossibilità di andare contro lo Statuto. Nulla però impedisce che tramite esse si rimedi da una parte all'erosione dell'autonomia speciale nel contesto della riforma del 2001 e dall'altra si proceda a integrare il sistema autonomistico nello spirito dello Statuto.

⁴⁹ Cfr. sugli effetti del diritto dell'Unione europea sull'autonomia speciale dell'Alto Adige i contributi raccolti in W. OBWEXER, E. HAPPACHER, S. BARONCELLI, F. PALERMO, *L'impatto del dritto dell'Unione europea sull'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol*, Napoli, 2015.

⁵⁰ Cfr. da ultimo AS 1825, XVIII Legislatura recante il disegno di legge costituzionale "Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale nel titolo V della parte seconda della Costituzione".

SARDEGNA E TRENINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL: UN INSEGUIMENTO SENZA FINE

Stefano Aru

SOMMARIO: 1. *Le ragioni e i contenuti di un confronto.* 2. *La tutela delle minoranze linguistiche nelle due Province autonome: dalle logiche della separazione a quelle del pluralismo.* 3. *Le politiche linguistiche nella Regione Sardegna.* 4. *Il contributo al risanamento della finanza pubblica nelle due autonomie speciali.* 5. *Osservazioni conclusive.*

1. Le ragioni e i contenuti di un confronto

Operare un confronto tra due specialità eterogenee, come sono la Sardegna e il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, può risultare estremamente scivoloso.

La Sardegna, infatti, è un'Isola e la sua specialità nasce «dall'esigenza dei sardi di affrancarsi da una condizione di dominazione» che ne aveva fortemente rallentato lo sviluppo, «accentuandone l'isolamento e la marginalità»¹. Tanto è vero che, all'indomani della caduta del fascismo, perfino «i comunisti e i socialisti, che immaginavano per le regioni un'autonomia meramente amministrativa, per quanto riguarda [...] la Sardegna, si schieravano a favore di un'ampia autonomia politica della Regione»², nella considerazione che il riconoscimento dello *status* di autonomia speciale avrebbe potuto rappresentare «l'occasione e il mezzo di riscatto»³ per un'isola che, in quella fase storica, versava effettivamente in un condizione «economica di sottosviluppo»⁴.

¹ Così P. PINNA, *Le origini e l'evoluzione dell'autonomia sarda*, in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, 2020, 4.

² *Ibidem*.

³ *Ivi*, 10.

⁴ Si v. U. ALLEGRETTI, *Ragioni e frontiere dell'autonomia speciale della Sardegna*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2009, 3.

La specialità sarda, dunque, ha quale elemento costitutivo e fondante, non tanto il fattore etnico-identitario, ma quello economico⁵.

Viceversa, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, secondo termine del confronto, non solo non è un'isola, ma rappresenta un «punto di contatto strategico», anche sul piano infrastrutturale, «tra l'Europa settentrionale e meridionale»⁶. Inoltre, la sua specialità beneficia di un fondamento storico-giuridico di carattere internazionale, l'accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946⁷, incentrato non sul fattore economico, come nel caso della Regione Sardegna, ma sulla necessità di garantire adeguate forme di tutela alle popolazioni di lingua tedesca residenti in Alto Adige.

Sussistono, poi, numerose differenze anche sul piano ordinamentale. La più evidente risiede senz'altro nel fatto che, diversamente dalla Sardegna e dalle altre autonomie speciali, nel Trentino-Alto Adige/*Südtirol* convivono, in realtà, tre diverse specialità, la Regione e le due Province autonome di Trento e Bolzano.

Eppure, nonostante tali differenze, resta il fatto che Sardegna e Trentino-Alto Adige/*Südtirol* sono accomunate dal loro *status* di autonomie speciali: parametro che, di per sé, è già sufficiente a giustificarne il confronto. Per condurlo, ho individuato due ambiti che mi paiono estremamente interessanti, ovvero quello delle politiche linguistiche e quello delle relazioni finanziarie con lo Stato. Da tale confronto emergerà una sorta di effetto emulativo tra le due autonomie speciali, che si sostanzia in una faticosa rincorsa della Regione Sardegna agli obiettivi raggiunti dal Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. La specialità sarda sconta, infatti, nei

⁵ Il che emerge, peraltro, in maniera particolarmente evidente, dall'art. 13 dello Statuto speciale per la Sardegna, in forza del quale «lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola». Sul punto si v. P. CIARLO, *Mito della rinascita e cultura politica in Sardegna*, M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, cit., 37 ss., secondo cui «ormai si può dire che la previsione dell'art. 13 dello Statuto, nonostante obblighi lo Stato, sia priva di effettività per difetto di copertura legislativa e finanziaria, ma soprattutto per un forse ingiusto rifiuto culturale delle programmazioni di lungo periodo e dell'intervento statale».

⁶ Si v. il Documento preliminare contenente le «Indicazioni per la riforma dello Statuto di Autonomia», elaborato dalla Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* nel febbraio 2017.

⁷ L'accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946 è stato reso esecutivo dal d.lgs. 28 novembre 1947, n. 1430.

due ambiti in esame, un evidente ritardo, che si aggiunge alla già cronica difficoltà di procedere alla revisione dello Statuto e di sfruttare adeguatamente tutti quegli strumenti, come le norme di attuazione e la legge statutaria, in grado di restituire alla specialità una rinnovata linfa vitale. Da questo punto di vista, il Trentino-Alto Adige/Südtirol può dirsi, invece, un modello, avendo sempre dimostrato, nel corso degli anni, una spiccata cultura autonomistica⁸ e una ragguardevole capacità di negoziare con le istituzioni politiche statali.

2. La tutela delle minoranze linguistiche nelle due Province autonome: dalle logiche della separazione a quelle del pluralismo

Come anticipato, un ambito nel quale si manifesta un evidente ritardo della Regione Sardegna rispetto al Trentino-Alto Adige/Südtirol è quello relativo alla tutela e valorizzazione delle minoranze linguistiche presenti sul territorio. Per dimostrare quanto affermato, mi occuperò, anzitutto, di delineare il modello adottato nella specialità alpina, per poi procedere all'analisi di quello accolto nella Regione Sardegna.

Quanto al Trentino-Alto Adige/Südtirol, il tema della tutela e valorizzazione delle minoranze linguistiche è assolutamente centrale, come dimostra la scelta dello Statuto speciale di stabilire la piena «parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono»⁹, e di parificare la lingua tedesca a quella italiana, pur riconoscendo quest'ultima come lingua ufficiale dello Stato¹⁰.

Muovendo da tali coordinate comuni, le politiche sulla tutela e valorizzazione delle minoranze linguistiche nel Trentino-Alto Adige/Südtirol sono declinate in modo diverso dalle due Province autonome di Trento e Bolzano.

Per quanto riguarda la Provincia di Bolzano, buona parte della disciplina in materia trova cittadinanza direttamente nello Statuto speciale,

⁸ Utilizzo questa espressione nel significato attribuitogli da R. TONIATTI, *La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l'approccio giuridico istituzionale*, in R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, 2018, 1 ss.

⁹ Si v. l'art. 2 dello St. speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol.

¹⁰ Così l'art. 99 dello St. speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol.

nel quale sono contemplate numerose misure per la tutela e la valorizzazione dei tre gruppi linguistici presenti sul territorio: i tedeschi, che rappresentano la maggioranza della popolazione, gli italiani e i ladini¹¹.

Oltre alle misure sulla rappresentanza politica¹², tra le quali spicca la scelta in favore di un sistema elettorale proporzionale¹³, sono previsti nu-

¹¹ Occorre precisare, tuttavia, che alla disciplina statutaria si aggiungono ulteriori importanti provvedimenti, come il d.P.R. n. 752 del 1976 e il d.P.R. n. 574 del 1988. Il primo, in particolare, contiene «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». Il secondo, invece, reca «norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di usi della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari».

¹² Si pensi, ad esempio, all'art. 48-ter dello St. speciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, nel quale si prevede che «Il Consiglio provinciale di Bolzano elegge tra i suoi componenti il Presidente, due vice Presidenti e i Segretari. I vice Presidenti sono eletti tra i consiglieri appartenenti a gruppi linguistici diversi da quello del Presidente. [...] Nei primi trenta mesi di attività del Consiglio provinciale di Bolzano il Presidente è eletto tra i consiglieri appartenenti al gruppo di lingua tedesca; per il successivo periodo il Presidente è eletto tra i consiglieri appartenenti al gruppo di lingua italiana. Può essere eletto un consigliere appartenente al gruppo linguistico ladino previo assenso, per i rispettivi periodi, della maggioranza dei consiglieri del gruppo linguistico tedesco o italiano». Le misure riguardano, inoltre, anche la composizione della Giunta provinciale, la quale, ai sensi dell'art. 50, co. 2, dello Statuto, deve «adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici quali sono rappresentati nel Consiglio della provincia». Di grande interesse, infine, la misura prevista nell'art. 56, co. 1, nel quale si stabilisce che «qualora una proposta di legge sia ritenuta lesiva della parità dei diritti fra i cittadini dei diversi gruppi linguistici o delle caratteristiche etniche e culturali dei gruppi stessi, la maggioranza dei consiglieri di un gruppo linguistico nel Consiglio regionale o in quello provinciale di Bolzano può chiedere che si voti per gruppi linguistici». Nel caso in cui «la richiesta di votazione separata non sia accolta, ovvero qualora la proposta di legge sia approvata nonostante il voto contrario dei due terzi dei componenti il gruppo linguistico che ha formulato la richiesta, la maggioranza del gruppo linguistico stesso può impugnare la legge dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione, per i motivi di cui al precedente comma».

¹³ Difatti, l'art. 47, co. 3, dello Statuto speciale dispone che «nella Provincia autonoma di Bolzano il Consiglio provinciale è eletto con sistema proporzionale». Ciò implica, in assenza del premio di maggioranza per il gruppo (linguistico) maggioritario, la rappresentanza anche delle altre minoranze linguistiche. Sul punto si v., diffusamente, M. HALLER, *Alto Adige/Südtirol*, in E. HAPFACHER, R. TONIATTI (a cura di), *Gli ordinamenti dell'Europa. Una comparazione*, Milano, 2018, 62 ss.

merosi altri strumenti a tutela dei gruppi linguistici sopra richiamati. Mi riferisco, in particolare, alla c.d. proporzionale linguistica, alle misure relative all'utilizzo della lingua madre nei rapporti con l'amministrazione pubblica e giudiziaria e nelle adunanze degli organi collegiali, e al peculiare modello di gestione e organizzazione del sistema d'istruzione, che rappresenta senz'altro un *unicum* nell'intero panorama nazionale.

Quanto alla "proporzionale linguistica", si tratta di quel meccanismo in base al quale, nelle amministrazioni statali aventi uffici nella Provincia, sono istituiti «ruoli del personale civile [...] riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici»¹⁴, in rapporto alla loro consistenza numerica. Per misurarla, ogni cittadino residente di età superiore ai quattordici anni è chiamato a rendere, in forma anonima e ogni dieci anni, nel censimento generale della popolazione, «una dichiarazione individuale di appartenenza a uno dei tre gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino»¹⁵. In questo modo viene stabilita la ripartizione proporzionale tra i gruppi, che si estende, peraltro, anche «al personale della magistratura giudicante e requirente»¹⁶, a cui è inoltre garantita, nel caso di appartenenza al gruppo linguistico tedesco o ladino, anche la «stabilità di sede»¹⁷ nella Provincia di Bolzano.

Per quanto concerne, invece, le misure sull'utilizzo della lingua madre nei rapporti con la pubblica amministrazione e gli uffici giudiziari, lo Statuto prevede che i cittadini di lingua tedesca «hanno facoltà di usare la loro lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari e con gli organi e uffici della pubblica amministrazione situati nella provincia o aventi competenza regionale, nonché con i concessionari di servizio di pubblico interesse svolti nella provincia stessa»¹⁸. Il principio del bilinguismo si

¹⁴ Si v. l'art. 89 dello St. speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol.

¹⁵ Si v. l'art. 18, co. 1, del d.P.R. 26 luglio 1976, n. 752, come modificato dall'art. 2, co. 1, del d.lgs. 4 ottobre 2021, n. 150. In tale disposizione si prevede, inoltre, che «coloro che ritengano di non appartenere ad alcuno dei predetti gruppi lo dichiarano e rendono soltanto dichiarazione anonima di aggregazione ad uno di essi».

¹⁶ Si v. l'art. 89, ultimo co., dello Statuto speciale, come modificato dall'art. 6, co. 1, lett. b), punti 1), 2) e 3) della l. cost. 4 dicembre 2017, n. 1.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ V. l'art. 100, co. 1, dello St. speciale. La sola eccezione riguarda, ai sensi del medesimo art. 100, ultimo co., gli «ordinamenti di tipo militare», per i quali «rimane salvo l'uso della lingua italiana».

applica, inoltre, «nelle adunanze degli organi collegiali della Regione, della Provincia di Bolzano e degli enti locali»¹⁹ e nella toponomastica, con particolare riferimento ai rapporti tra le amministrazioni pubbliche e i cittadini di lingua tedesca²⁰.

Resta, infine, da richiamare, per quanto riguarda la Provincia di Bolzano²¹, il peculiare modello organizzativo del sistema d'istruzione, che si caratterizza per l'esistenza di «due sistemi scolastici distinti e paralleli»²², uno di lingua italiana e uno di lingua tedesca. L'art. 19 dello Statuto speciale contempla, in questo ambito, un duplice obiettivo: da un lato, garantire il diritto all'istruzione nella lingua del gruppo di appartenenza²³; dall'altro, assicurare comunque la conoscenza della seconda lingua, il cui insegnamento è obbligatorio «nelle scuole elementari, con inizio dalla seconda o terza classe, [...], e in quelle secondarie»²⁴.

Con riferimento, invece, alla minoranza linguistica ladina, il sistema d'istruzione «offre una scuola sostanzialmente trilingue, basata su un modello paritetico in cui le due lingue più diffuse (italiano e tedesco) hanno lo stesso numero di ore e condividono gli stessi obiettivi didattici»²⁵.

In conclusione, il modello di tutela delle minoranze linguistiche nella Provincia di Bolzano si fonda sui principi di appartenenza e del bilingui-

¹⁹ Lo prevede l'art. 100, co. 2, dello St. speciale.

²⁰ Il riferimento è all'art. 101 dello St. speciale, a norma del quale «nella provincia di Bolzano le amministrazioni pubbliche devono usare, nei riguardi dei cittadini di lingua tedesca, anche la toponomastica tedesca, se la legge provinciale ne abbia accertata l'esistenza ed approvata la dizione».

²¹ Per un'analisi del modello organizzativo del sistema d'istruzione nella Provincia autonoma di Bolzano si v. L. BUSATTA, *Diritti e tutela delle minoranze*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Profili costituzionali del Trentino Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali*, Torino, 2015, 111 ss.

²² Così E. PULICE, *Alto Adige/Südtirol*, in E. HAPFACHER, R. TONIATTI (a cura di), *Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione*, cit., 312.

²³ Difatti, ai sensi dell'art. 19, co. 1, dello St. speciale, «nella provincia di Bolzano l'insegnamento nelle scuole materne, elementari e secondarie è impartito nella lingua materna italiana o tedesca degli alunni da docenti per i quali tale lingua sia ugualmente quella materna».

²⁴ Si v. l'art. 19, co. 1, dello St. speciale, ai sensi del quale, per garantire tali obiettivi, l'insegnamento è impartito da docenti di lingua materna.

²⁵ Si v. E. PULICE, *Alto Adige/Südtirol*, in E. HAPFACHER, R. TONIATTI (a cura di), *Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione*, cit., 315.

smo, come regola generale applicabile in tutti gli ambiti, e su quello della proporzionalità, il quale, disciplinando il reclutamento del personale amministrativo e giudiziario e le dinamiche della rappresentanza politica, garantisce una pacifica convivenza tra i diversi gruppi linguistici presenti sul territorio.

Diversamente da quanto accade per la Provincia di Bolzano, in relazione alla quale larga parte della disciplina è rinvenibile nello Statuto speciale, nella Provincia di Trento la normativa sulla tutela e valorizzazione delle minoranze linguistiche ha sede, soprattutto, in alcune norme di attuazione e nelle leggi provinciali. Peraltro, fino all'entrata in vigore della l. cost. n. 2 del 2001²⁶, lo Statuto, con riferimento alle minoranze linguistiche presenti nella Provincia di Trento, si limitava a statuire il diritto delle popolazioni ladine «alla valorizzazione delle proprie iniziative ed attività culturali, di stampa e ricreative, nonché al rispetto della toponomastica e delle tradizioni delle popolazioni stesse». Si prevedeva, inoltre, che, nelle scuole dei comuni della Provincia ove è parlato il ladino, fosse garantito «l'insegnamento della lingua e della cultura ladina»²⁷.

Con l'entrata in vigore della richiamata legge costituzionale, i margini di tutela sono decisamente aumentati, prevedendosi ulteriori misure per la minoranza ladina²⁸ e nuove forme di tutela per le popolazioni mochene e cimbri. A sancire tale svolta, non solo l'estensione delle misure già conosciute ai ladini anche ai gruppi dei mocheni e cimbri²⁹, ma anche l'impegno della Provincia ad assicurare stanziamenti idonei per «pro-

²⁶ La l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, reca «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano».

²⁷ Così l'art. 100, co. 2, dello St. speciale, prima dell'intervento della l. cost. n. 2 del 2001.

²⁸ Mi riferisco, ad esempio, sul piano della rappresentanza politica, a quanto previsto dal novellato art. 48, co. 3, dello St. speciale, in forza del quale «un seggio del Consiglio provinciale di Trento è assegnato al territorio coincidente con quello dei comuni di Moena, Soraga, Vigo di Fassa, Pozza di Fassa, Mazzin, Campitello di Fassa e Canazei, ove è insediato il gruppo linguistico ladino-dolomitico di Fassa».

²⁹ Infatti, a seguito della modifica intervenuta con la l. cost. n. 2 del 2001, l'art. 102, co. 1, dello St. speciale, prevede che «le popolazioni ladine e quelle mochene e cimbri dei comuni di Fierozzo, Frassilongo, Palù del Fersina e Luserna hanno diritto alla valorizzazione delle proprie iniziative ed attività culturali, di stampa e ricreative, nonché al rispetto della toponomastica e delle tradizioni delle popolazioni stesse».

muovere la tutela e lo sviluppo culturale, sociale ed economico della popolazione ladina e di quelle mochena e cimbra residenti nel proprio territorio, tenendo conto della loro entità e dei loro specifici bisogni»³⁰. Non basta. A riprova del rinnovato interesse verso le minoranze linguistiche, è possibile richiamare anche la previsione contenuta nell'art. 102, c. 2, dello Statuto, che garantisce, ove è parlato il ladino, il mocheno e il cimbro, «l'insegnamento della lingua e della cultura ladina o tedesca»³¹. Si tratta di novità nient'affatto marginali, poiché alle misure di riconoscimento si affiancano strumenti concreti d'intervento, anche di natura economica, finalizzati alla tutela e valorizzazione delle minoranze presenti sul territorio.

Alle scarse previsioni statutarie si aggiungono, poi, come anticipato, le misure contemplate in numerose norme di attuazione³² e nelle leggi provinciali, come ad esempio la l. prov. n. 5 del 2006³³ e, soprattutto, la l. prov. n. 6 del 2008³⁴, che ha disciplinato organicamente la tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali.

Prima di analizzare le più importanti misure contenute in questi due provvedimenti, occorre segnalare che esse, diversamente da quanto accade nella Provincia di Bolzano, poggiano sul criterio territoriale di insediamento delle comunità e non su quello personalistico della dichiarazione di appartenenza³⁵. Per giunta, nella Provincia di Trento l'adesione

³⁰ Così l'art. 15, co. 3, dello St. speciale.

³¹ Si v. l'art. 102, co. 2, dello St. speciale.

³² Si pensi, ad esempio, alla disciplina contenuta nel d.lgs. 16 dicembre 1993, n. 592, recante, a seguito delle modifiche intervenute con l'art. 1 del d.lgs. 2 settembre 1997, n. 321, «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra della provincia di Trento». Tale provvedimento, che diversifica, in parte, il trattamento dei ladini rispetto alle altre due minoranze, disciplina l'uso delle lingue minoritarie nelle pubbliche amministrazioni e nei procedimenti davanti ai giudici di pace, i criteri per l'insegnamento della lingua ladina nelle scuole delle località ladine, i criteri per la collocazione del personale in possesso dell'attestato di conoscenza di quella lingua presso gli uffici pubblici situati nelle località ladine e gli interventi di promozione culturale delle popolazioni ladine, mochene e cimbre.

³³ La l. prov. Trento 7 agosto 2006, n. 5, reca «Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino».

³⁴ La l. prov. Trento 19 giugno 2008, n. 6, reca «Norme di tutela e promozione delle minoranze linguistiche locali».

³⁵ A questo proposito, già l'art. 3, co. 1, della l. prov. Trento 30 agosto 1999, n. 4,

al gruppo linguistico è volontaria, sulla scia di quanto previsto dalla Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali³⁶, nella quale si stabilisce che «ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale ha diritto di scegliere liberamente di essere trattata o di non essere trattata come tale e nessun svantaggio deve risultare da questa scelta o dall'esercizio dei diritti che ad essa sono legati».

Ciò premesso, la l. prov. n. 5 del 2006 si segnala, soprattutto, per la sua finalità di promuovere, nell'ambito del sistema educativo della Provincia di Trento, «la lingua e la cultura delle popolazioni ladina, mochena e cimbra»³⁷, di cui si garantisce l'insegnamento³⁸.

Quanto, in particolare, alla minoranza ladina, si prevede l'istituzione del *Consei general per l'educazion e la formazion*, con il compito di «individuare le specifiche esigenze educative e formative della comunità ladina di Fassa, nonché concorrere con la Provincia alla definizione degli atti di indirizzo, programmazione e coordinamento rivolti all'istituzione scolastica e formativa ladina»³⁹. Il *Consei general*, inoltre, è chiamato ad approvare «il piano per l'organizzazione del servizio educativo ladino di Fassa»⁴⁰, il quale «individua gli obiettivi educativi e i fabbisogni economico-sociali del territorio, le misure di razionalizzazione dell'offerta scolastica in valle di Fassa, con riguardo agli specifici interessi di tutela della lingua e della cultura ladina, nonché la dotazione organica del personale docente della scuola ladina de Fascia, nel rispetto dei criteri

abrogata poi dall'art. 37 della l. prov. 19 giugno 2008, n. 6, nel definire le “determinazioni territoriali”, stabiliva che «il territorio dei comuni di Campitello di Fassa-Ciampedel, Canazei-Cianacei, Mazzin-Mazin, Moena-Moena, Pozza di Fassa-Poza, Soraga-Soraga e Vigo di Fassa-Vich costituisce la porzione del territorio storico di insediamento della popolazione ladina all'interno della provincia autonoma di Trento, il territorio dei comuni di Fierozzo-Vlarötzt, Frassilongo-Garait e Palù del Fersina-Palae en Bersntol costituisce il territorio storico di insediamento della popolazione mochena e il territorio del comune di Luserna-Lusèrn costituisce il territorio storico di insediamento della popolazione cimbra».

³⁶ La Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, a Strasburgo, il 1° febbraio 1995. In Italia è entrata in vigore a partire dal 1° marzo 1998.

³⁷ Si v. l'art. 3, co. 1, della l. prov. Trento n. 5 del 2006.

³⁸ Così l'art. 3, co. 2, della l. prov. Trento n. 5 del 2006.

³⁹ Si v. l'art. 46, co. 1, della l. prov. Trento n. 5 del 2006.

⁴⁰ V. l'art. 46, co. 3, lett. a), della l. prov. Trento n. 5 del 2006.

definiti per la determinazione degli organici e nei limiti della dotazione finanziaria stabiliti dalla Provincia»⁴¹.

Per quanto riguarda, invece, le minoranze mochena e cimbra, nel medesimo provvedimento si stabilisce che «la Provincia assicura l'insegnamento della cultura e delle lingue mochena o cimbra e della lingua tedesca in relazione alla effettiva disponibilità di docenti qualificati»⁴². È assicurata, inoltre, la rappresentanza nel consiglio del sistema educativo provinciale, laddove siano oggetto di discussione argomenti riguardanti le minoranze mochena e cimbra⁴³.

Più ambiziosa, se si vuole, la l. prov. n. 6 del 2008, ancora oggi punto di riferimento normativo per la tutela delle minoranze presenti nella Provincia di Trento, ivi definite «patrimonio irrinunciabile dell'intera comunità provinciale»⁴⁴. Tale provvedimento si muove lungo due direttrici: da un lato, sul versante istituzionale, prevedendo l'istituzione della Conferenza delle minoranze⁴⁵ e dell'Autorità per le minoranze lingui-

⁴¹ *Ibidem*. Esso, infine, ai sensi della lett. b) del medesimo comma, esprime: «a) pareri e proposte alla Provincia e alle istituzioni scolastiche e formative ladine in merito a provvedimenti e a iniziative di loro competenza in ordine alla programmazione delle attività scolastiche ed educative, con riferimento all'insegnamento della lingua e della cultura ladina; b) pareri sui piani di studio provinciali relativi alla scuola ladina de Fascia e su quelli per l'insegnamento della lingua ladina nelle istituzioni scolastiche e formative del territorio provinciale; c) pareri sul progetto d'istituto della scuola ladina de Fascia».

⁴² V. l'art. 51, co. 1, della l. prov. Trento n. 5 del 2006. Al terzo comma del medesimo articolo si prevede, inoltre, che «le istituzioni scolastiche e formative situate al di fuori delle località mochene e cimbre e frequentate da studenti mocheni e cimbri realizzano specifici progetti o interventi, nell'ambito della flessibilità riconosciuta alle stesse, per la tutela e la promozione della conoscenza della lingua, della storia e della cultura mochene e cimbre, anche prevedendo l'insegnamento bilingue italiano-tedesco o veicolare del tedesco».

⁴³ V. l'art. 51, co. 1, lett. a), della l. prov. Trento n. 5 del 2006.

⁴⁴ Così l'art. 1, co. 1, della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

⁴⁵ Ai sensi dell'art. 9, co. 1, della l. prov. Trento n. 6 del 2008, la Conferenza delle minoranze «costituisce l'organismo per la concertazione delle politiche per le popolazioni di minoranza linguistica». Essa, a norma del secondo comma del medesimo articolo, è chiamata, tra le altre cose: a) a definire «le linee programmatiche per le politiche in materia di tutela e promozione delle minoranze verificando lo stato di attuazione della normativa di settore anche al fine dell'individuazione di nuovi interventi»; b) a esprimere «parere obbligatorio sul programma degli interventi per l'editoria e l'informazione non-

stiche⁴⁶; dall'altro, individuando tutta una serie di misure volte alla loro tutela e valorizzazione.

Il primo blocco di interventi riguarda, in particolare, l'uso e l'apprendimento della lingua, nonché il suo accertamento.

Quanto all'uso, si stabilisce che i cittadini appartenenti alle popolazioni di minoranza hanno diritto di utilizzare la propria lingua, sia «nelle comunicazioni verbali e scritte con le istituzioni scolastiche, con gli uffici della Provincia e degli enti locali»⁴⁷, sia «nelle adunanze degli organi elettivi degli enti locali»⁴⁸. Si garantisce, inoltre, la redazione degli atti pubblici «in lingua italiana seguita dal testo nella lingua della minoranza»⁴⁹ e la pubblicazione degli atti normativi «di diretto interesse delle popolazioni ladina, mòchena e cimbra nelle rispettive lingue»⁵⁰. Si prevede, infine, che «le indicazioni, le segnaletiche, le insegne, i supporti visivi e

ché sulle convenzioni e sugli accordi di cui all'art. 23 e parere obbligatorio e vincolante sulla suddivisione del fondo provinciale per le minoranze».

⁴⁶ Ai sensi dell'art. 10 della l. prov. Trento n. 6 del 2008, è istituita, presso il Consiglio provinciale, l'Autorità per le minoranze linguistiche. Si tratta di un «organo collegiale costituito da tre componenti, nominati dal Consiglio provinciale a maggioranza dei due terzi» e scelti «fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza giuridica, sociale e culturale; durano in carica sette anni e non possono essere riconfermati». L'Autorità, ai sensi dell'art. 10, co. 7: «a) esercita poteri di valutazione, di vigilanza e di ispezione per la corretta attuazione della normativa in materia di tutela e promozione delle minoranze linguistiche; b) svolge attività consultiva e di segnalazione [...] del recepimento e dell'attuazione della normativa internazionale, comunitaria, statale, regionale e provinciale in materia di tutela delle minoranze linguistiche; c) vigila sulla destinazione delle risorse stanziare dagli enti pubblici a favore delle minoranze linguistiche e valuta l'efficacia e la congruità delle misure attuate a sostegno delle minoranze linguistiche [...]; d) esprime un parere al difensore civico relativamente agli atti o ai procedimenti della Provincia e degli altri enti a ordinamento provinciale o istituiti da leggi provinciali, dei concessionari di pubblici servizi, nonché degli altri enti convenzionati con il difensore civico, che incidono su posizioni giuridiche connesse con la tutela o la promozione delle minoranze linguistiche»; e) presenta annualmente al Consiglio provinciale una apposita relazione sulla valutazione complessiva delle politiche, delle attività e degli interventi per la promozione e la tutela delle popolazioni di minoranza; la relazione può contenere proposte in materia ed evidenzia gli elementi di criticità in ordine all'efficacia delle misure di tutela e promozione delle lingue di minoranza».

⁴⁷ Si v. l'art. 16, co. 1, della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

⁴⁸ V. l'art. 16, co. 4, della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

⁴⁹ Così l'art. 16, co. 3, della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

⁵⁰ V. l'art. 16, co. 5, della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

ogni altra indicazione di pubblica utilità esposta al pubblico dagli uffici e dalle amministrazioni [...] sono redatte nella lingua della minoranza e in quella italiana»⁵¹.

Per quanto riguarda, invece, le misure sull'apprendimento della lingua, l'art. 17 della l. prov. n. 6 del 2008 stabilisce che «le istituzioni scolastiche al servizio dei territori nei quali sono insediate minoranze linguistiche garantiscono l'insegnamento delle lingue e delle culture proprie delle comunità di minoranza, [...], assicurando la rimozione degli ostacoli che si frappongono al pieno inserimento degli alunni appartenenti alle popolazioni di minoranza»⁵².

Con riferimento, infine, alle misure relative all'accertamento delle conoscenze linguistiche, l'art. 18, come modificato dalla l. prov. n. 18 del 2011⁵³, stabilisce che esso è effettuato per la lingua ladina dal *Comun general de Fascia*⁵⁴, per quella mòchena dalla *Comunità Alta Valsugana e Bersntol*⁵⁵, infine, per la lingua cimbra dalla *Magnifica Comunità degli altipiani cimbri*⁵⁶.

Vi è, poi, un secondo blocco di misure, che riguardano, in particolare, la toponomastica, gli incentivi alle attività di promozione della lingua e della cultura delle popolazioni di minoranza e l'accesso al pubblico impiego.

Quanto alla toponomastica, oltre alla costituzione di un repertorio dei toponimi per ciascuna comunità di minoranza linguistica⁵⁷, si prevede che «le deliberazioni comunali relative alla denominazione di strade, piazze ed edifici pubblici sono soggette per la comunità ladina all'approvazione del *Comun general de Fascia*, sentito il parere della commissione toponomastica ladina; per le comunità mòchena e cimbra all'approvazione della Giunta provinciale, sentito il parere della commissione toponomastica rispettivamente mòchena o cimbra»⁵⁸.

⁵¹ Si v. l'art. 16, co. 6, della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

⁵² V. l'art. 17, co. 1, della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

⁵³ La l. prov. 27 dicembre 2011, n. 18, reca «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2012)».

⁵⁴ V. l'art. 18, co. 2, della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

⁵⁵ Così l'art. 18, co. 3, della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

⁵⁶ V. l'art. 18, co. 4, della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

⁵⁷ Si v. l'art. 19, co. 2, della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

⁵⁸ V. l'art. 20, co. 4, della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

Sono previste, ancora, molteplici misure di sostegno alle attività di promozione della lingua e della cultura delle popolazioni di minoranza⁵⁹, all'editoria e all'informazione nelle lingue minoritarie⁶⁰. Per la concreta attuazione di tali misure è prevista l'istituzione di «un fondo provinciale per la tutela delle minoranze linguistiche locali, finalizzato al finanziamento di progetti e di iniziative di salvaguardia e promozione delle caratteristiche etniche, culturali e linguistiche delle popolazioni ladina, mòchena e cimbra residenti nel territorio della provincia di Trento»⁶¹.

Di grande interesse, infine, la misura relativa all'accesso al pubblico impiego, rispetto al quale si estende la disciplina già prevista per i soli ladini nel d.lgs. n. 592 del 1993⁶², alle minoranze mochena e cimbra. Difatti, nell'art. 32 della l. prov. n. 6 del 2008, si stabilisce che i candidati che «dimostrino la conoscenza della lingua mòchena o cimbra [...] hanno titolo di precedenza assoluta nelle graduatorie dei pubblici concorsi, nelle pubbliche selezioni di personale, anche per incarichi temporanei, bandite dagli enti locali aventi sede nei comuni di Fierozzo-Vlarotz, Frassilongo-Garait, Palù del Fersina-Palai en Bersntol e di Luserna-Lusérn e nelle procedure di mobilità attivate da tali enti»⁶³.

Occorre dar conto, conclusivamente, dell'approvazione della l. cost. n. 1 del 2017⁶⁴, con la quale sono state introdotte, a livello statutario, ulteriori misure in favore della minoranza ladina presente sul territorio. Tra queste si segnala soprattutto la possibilità per la Regione e la Provincia di Trento di «attribuire, trasferire o delegare funzioni amministrative, compiti o attività proprie, rilevanti per la valorizzazione della minoranza linguistica ladina»⁶⁵, al *Comun General de Fascia*, ente sovracomunale

⁵⁹ Si v. l'art. 22 della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

⁶⁰ V. l'art. 23 della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

⁶¹ Si v. l'art. 24 della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

⁶² Infatti, nell'art. 3, co. 4, del d.lgs. n. 592 del 1993, si stabilisce che «i candidati in possesso dei prescritti requisiti che dimostrino la conoscenza della lingua ladina [...], hanno titolo di precedenza nelle graduatorie dei pubblici concorsi e nelle pubbliche selezioni di personale anche per incarichi temporanei, banditi dagli enti locali delle località ladine».

⁶³ Così l'art. 32, co. 1, della l. prov. Trento n. 6 del 2008.

⁶⁴ La l. cost. 4 dicembre 2017, n. 1, reca «Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di tutela della minoranza linguistica ladina».

⁶⁵ Nel riformato art. 102, co. 3, dello St. speciale, si prevede, infatti, che «Al *Comun General de Fascia*, ente sovracomunale costituito nel territorio coincidente con quello dei

di rappresentanza della comunità ladina istituito con la legge prov. n. 3 del 2006⁶⁶. Si segnala, inoltre, la possibilità, per il Consiglio regionale, di svolgere «sessioni straordinarie riguardanti i diritti della minoranza linguistica ladina, del gruppo linguistico dei mocheni e del gruppo linguistico dei cimbri»⁶⁷.

In definitiva, il modello di tutela e valorizzazione delle minoranze linguistiche nella Provincia di Trento si caratterizza per un approccio che, diversamente dalla Provincia di Bolzano, rifugge dalle logiche della separazione tra gruppi per accogliere quelle del pluralismo. Ciò emerge, a ben osservare, già dal fatto che l'adesione al gruppo di minoranza, nella Provincia di Trento, si mantiene volontaria, poggiando, peraltro, non sul criterio rigido e personalistico dell'appartenenza, ma su quello, decisamente più flessibile, dell'insediamento territoriale delle comunità. Rispetto al modello accolto nella Provincia di Trento, si evidenzia, inoltre, il ruolo svolto dall'Autorità per le minoranze linguistiche, la quale, con il suo report annuale, definisce un quadro completo sui risultati delle politiche adottate, agevolando l'individuazione delle iniziative da promuovere e garantendo un'attività di monitoraggio indispensabile per la verifica sulla effettività delle misure proposte.

3. Le politiche linguistiche nella Regione Sardegna

Volendo ricondurre il modello di tutela e promozione delle minoranze linguistiche adottato in Sardegna a quello di una delle due Province autonome, la scelta ricadrebbe senz'altro sulla Provincia di Trento. Ciò

comuni di cui all'art. 48, terzo comma, la regione e la provincia di Trento possono attribuire, trasferire o delegare funzioni amministrative, compiti o attività proprie, rilevanti per la valorizzazione della minoranza linguistica ladina».

⁶⁶ La l. prov. Trento 16 giugno 2006, n. 3, reca «Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino». Nell'art. 19, co. 1, di tale provvedimento si prevede, in particolare, che «nel territorio coincidente con quello dei comuni di Campitello di Fassa – Ciampedel, Canazei – Cianacei, Mazzin – Mazin, Moena – Moena, Pozza di Fassa – Poza, Soraga – Soraga e Vigo di Fassa – Vich, dove è insediata la popolazione di lingua ladina, è costituito il Comun general de Fascia».

⁶⁷ Si v. l'art. 27, co. 2, dello St. speciale, introdotto dall'art. 1, co. 1, della l. cost. 4 dicembre 2017, n. 1.

non toglie, tuttavia, l'esistenza di importanti differenze, che ruotano soprattutto intorno al fatto che, in Sardegna, la questione linguistica fatica ad imporsi all'attenzione dell'opinione pubblica. Basti pensare, come evidenziato in un'interessante ricerca condotta nel 2017⁶⁸, che la lingua sarda si colloca in coda alle preferenze dei residenti nella categoria "identità e cultura" (nella quale rientrano istruzione, Università e ricerca, patrimonio, arte, comunicazione e lingua); oppure al fatto che, gli stessi sardi, interrogati su quali siano le priorità d'intervento per il territorio, hanno collocato l'ambito della lingua, e più in generale quello dell'identità e della cultura, al penultimo posto della graduatoria, prima solo delle riforme istituzionali. Decisamente più urgenti appaiono, infatti, ai sardi, gli interventi sul lavoro, sui trasporti, sull'economia, sulla sicurezza, sul welfare, sull'ambiente e sul territorio.

Se poi si osservano i dati distribuiti per titolo di studio e per età, non solo la percezione di fondo viene confermata, ma emerge anche che l'interesse verso il tema della lingua è destinato a decrescere ulteriormente nel tempo. Lo si evince, seppur indirettamente, dal fatto che l'attenzione verso tale tematica cresce all'aumentare dell'età e decresce, invece, vertiginosamente, tra coloro che sono in possesso di un titolo di studio universitario o post-universitario⁶⁹.

Da un'altra più risalente ricerca, poi, condotta nel 2013⁷⁰, emergono dati che sembrano muoversi nella stessa direzione. In quella occasione, è stato chiesto a un campione di residenti in Sardegna se sia possibile "diventare sardi" e, in caso affermativo, quali siano le condizioni da soddisfare per acquisire tale *status*. Ebbene, dai risultati dell'indagine affiora che il "sentire e vivere le tradizioni sarde" (44%) e il "vivere in Sardegna" (40%) prevalgono di gran lunga rispetto al "parlare il sardo" (14%) e l'aver "un accento sardo" (2%)⁷¹. Il "requisito linguistico" si rivela,

⁶⁸ Mi riferisco al volume G. COINU, G. DEMURO, F. MOLA (a cura di), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, Napoli, 2017.

⁶⁹ Si v. il contributo di F. MOLA, C. CONVERSANO, A. FADDA, L. FRIGAU, *Analisi quantitativa e identificazione di tipologie della specialità sarda*, in G. COINU, G. DEMURO, F. MOLA (a cura di), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, Napoli, 2017, 11 ss.

⁷⁰ Il riferimento è al volume G. DEMURO, F. MOLA, I. RUGGIU (a cura di), *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Santarcangelo di Romagna, 2013.

⁷¹ Si v. il contributo di F. MOLA, A. FADDA, L. FRIGAU, E. PILUDU, M. CESARACCIU,

dunque, decisamente residuale, a conferma della recessività di tale tema nel contesto regionale.

Osservando questi dati, non può in alcun modo stupire la carente produzione normativa del legislatore sardo in materia. Ritengo, tuttavia, che il disinteresse palesato dai sardi nei confronti della questione linguistica sia, *eodem tempore*, causa ed effetto del limitato intervento del legislatore regionale sul tema.

Fatta questa premessa, su cui poi tornerò più avanti, occorre subito precisare che nello Statuto speciale della Sardegna non è presente alcun riferimento alla lingua, a riprova di come essa non sia un elemento fondante la sua specialità.

È senz'altro anche per questa ragione che il primo intervento normativo in materia si è avuto a quasi cinquant'anni dall'entrata in vigore dello Statuto, con la legge regionale n. 26 del 1997⁷². Si tratta di un provvedimento che, a dispetto della sua rubrica, "Promozione e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna", si è occupato prevalentemente del profilo culturale, dedicando all'ambito linguistico solo 3 dei 27 articoli complessivi. In queste poche disposizioni si è previsto, in particolare, che «nelle assemblee e negli altri collegi deliberativi regionali e locali», laddove stabilito nei rispettivi regolamenti e statuti, potesse essere liberamente utilizzata, nella fase di discussione, la lingua sarda⁷³. La medesima facoltà veniva, altresì, riconosciuta per la corrispondenza e per le comunicazioni orali «dei cittadini dirette all'Amministrazione regionale e a quelle locali»⁷⁴. Si stabiliva, infine, che, attraverso specifici contributi agli enti locali, la Regione avrebbe agevolato «le ricerche sui toponimi in lingua sarda e il ripristino degli stessi, anche mediante l'installazione di cartelli stradali» da affiancare a quelli già esistenti in lingua italiana⁷⁵.

Tali misure, a ben riflettere, hanno rappresentato il primo embrionale tentativo del legislatore regionale di tutelare e valorizzare l'utilizzo

L'indagine, in G. DEMURO, F. MOLA, I. RUGGIU (a cura di), *Identità e autonomia in Sardegna e Scozia*, Santarcangelo di Romagna, 2013, 24 ss.

⁷² La l.r. Sardegna 15 ottobre 1997, n. 26, reca «Promozione e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna».

⁷³ Si v. l'art. 23, co. 1, della l.r. Sardegna n. 26 del 1997.

⁷⁴ V. l'art. 23, co. 3, della l.r. Sardegna n. 26 del 1997.

⁷⁵ Così l'art. 24, co. 1, della l.r. Sardegna n. 26 del 1997.

della lingua sarda sul proprio territorio. Tuttavia, esse non hanno avuto l'impatto atteso, dal momento che non hanno beneficiato di un adeguato supporto finanziario e si sono inserite in un contesto, sia culturale ma soprattutto organizzativo, che ancora non era pronto ad accoglierle.

Così, la questione linguistica, a parte un isolato sussulto nel 2006⁷⁶, è rimasta dormiente fino all'approvazione del d.lgs. n. 16 del 2016⁷⁷, con cui sono state trasferite alla Regione le funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche, ovvero le funzioni amministrative connesse all'attuazione degli artt. n. 9 e n. 15 della l. n. 482 del 1999⁷⁸.

Ha visto, così, la luce la l.r. n. 22 del 2018⁷⁹, che assume «l'identità linguistica del popolo sardo come bene primario» e individua «nella sua affermazione il presupposto di ogni progresso personale e sociale». In linea con ciò, si stabilisce che «la lingua sarda, il catalano di Alghero, il gallurese, sassarese e tabarchino, costituiscono parte del patrimonio immateriale della Regione, che adotta ogni misura utile alla loro tutela, valorizzazione, promozione e diffusione»⁸⁰.

Muovendo da tali premesse, il provvedimento si snoda lungo diverse direttrici.

Anzitutto, sul piano organizzativo, si prevede che la Giunta regionale approvi, entro sessanta giorni dall'adozione del Piano regionale di sviluppo⁸¹, «il piano di politica linguistica regionale che contiene le misure

⁷⁶ Nel 2006, infatti, è stata approvata la delibera di Giunta regionale n. 16/14 del 18 aprile 2006, con la quale si è stabilito di «adottare la *Limba Sarda Comuna*, [...], come norme linguistiche di riferimento a carattere sperimentale per la lingua sarda scritta in uscita dell'Amministrazione regionale e per la traduzione di propri atti e documenti ufficiali, fermo restando, [...], “il valore legale esclusivo degli atti nel testo redatto in lingua italiana”». Si è trattato, però, di un episodio isolato che non è riuscito ad imprimere una reale accelerazione al processo di tutela e valorizzazione del sardo e delle altre lingue minoritarie presenti nel territorio sardo.

⁷⁷ Il d.lgs. 13 gennaio 2016, n. 16, reca «Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il trasferimento delle funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella Regione».

⁷⁸ La l. 15 dicembre 1999, n. 482, reca «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche».

⁷⁹ La l.r. 3 luglio 2018, n. 22, reca «Disciplina della politica linguistica regionale».

⁸⁰ Così l'art. 2, co. 1, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁸¹ Si v. l'art. 5, co. 2, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

di tutela, valorizzazione, promozione e diffusione della lingua sarda, del catalano di Alghero e del sassarese, gallurese e tabarchino e delle produzioni ed espressioni veicolate attraverso di esse»⁸². In particolare, il piano è chiamato a definire «le priorità, gli obiettivi generali, i risultati attesi e gli elementi necessari per la valutazione della politica linguistica regionale»⁸³. All'adozione del piano si affianca, inoltre, per assicurare «la più ampia partecipazione della comunità regionale», l'istituzione della «Consulta de su sardu»⁸⁴. Composta da amministratori regionali, rappresentanti degli enti locali e da esperti di diversa natura, la Consulta è chiamata a «elaborare una proposta di standard linguistico e di norma ortografica della lingua sarda» e a curarne «l'aggiornamento»⁸⁵.

Ancora sul piano organizzativo, si prevede l'istituzione di una rete di sportelli linguistici, *Ofizios de su sardu*, chiamati a svolgere un'attività di coordinamento territoriale e ad occuparsi, tra le altre cose: a) dell'attività di traduzione scritta e orale negli uffici pubblici e nell'ambito degli organi collegiali; b) della formazione del personale in servizio presso le pubbliche amministrazioni; c) del supporto alla comunicazione istituzionale⁸⁶.

Grazie, poi, al trasferimento delle funzioni avvenuto con il d.lgs. n. 16 del 2016, spetterà ora alla Regione: a) disciplinare «la presenza negli uffici pubblici di personale che sia in grado di rispondere alle richieste del pubblico usando le lingue delle minoranze storiche»; b) garantire «la possibilità, per i componenti degli organi elettivi a struttura collegiale, di svolgere gli interventi nelle lingue delle minoranze storiche»; c) assicurare «la pubblicazione degli atti e documenti ufficiali dello Stato, della Regione e degli enti locali, tradotti nelle lingue delle minoranze storiche, fermo restando il valore legale esclusivo nel testo in lingua italiana»⁸⁷.

Per quanto riguarda, invece, la toponomastica, riprendendo quanto già previsto nella l.r. n. 26 del 1997, la Regione si impegna a sostenere «la ricerca e il ripristino delle denominazioni in lingua sarda, conformi alle tradizioni e agli usi locali, di comuni, vie, piazze, frazioni e località

⁸² Così l'art. 5, co. 1, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁸³ V. l'art. 5, co. 2, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁸⁴ Si v. l'art. 8, co. 1, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁸⁵ V. l'art. 8, co. 4, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁸⁶ Così l'art. 11 della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁸⁷ Si v. l'art. 10, co. 1, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

in genere e la predisposizione della relativa segnaletica verticale bilingue»⁸⁸.

Quanto, poi, al settore dell'istruzione, si stabilisce quale priorità assicurare «agli studenti sardi un percorso formativo plurilingue che preveda, accanto alla lingua italiana, la compresenza della lingua sarda o del catalano di Alghero, o del sassarese, gallurese, tabarchino e di lingue straniere»⁸⁹. In questa prospettiva, assumendo a parametro il criterio territoriale, già noto al modello di tutela e valorizzazione delle minoranze linguistiche della Provincia di Trento, si prevede che «nelle scuole dell'infanzia, nelle scuole primarie e nelle scuole secondarie di primo grado situate nei comuni» di riferimento delle minoranze, «le istituzioni scolastiche inseriscono nel percorso educativo linguistico, in orario curricolare, l'insegnamento delle lingue delle minoranze storiche e quello nelle lingue delle minoranze storiche di tutte le materie del curriculum, secondo modalità specifiche corrispondenti a ciascun ordine e grado scolastico»⁹⁰. Nelle scuole secondarie di secondo grado, invece, la Regione si limita a promuovere «l'insegnamento delle lingue delle minoranze storiche e quello nelle lingue delle minoranze storiche di tutte le materie del curriculum nell'ambito del potenziamento dell'offerta formativa»⁹¹. Per favorire il processo, la Regione si impegna a sostenere finanziariamente «le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado che inseriscono nella programmazione, per l'intero anno scolastico, l'uso, l'insegnamento e l'utilizzo veicolare delle lingue delle minoranze storiche con un'estensione di almeno tre ore settimanali nella scuola dell'infanzia e di almeno due ore settimanali nella scuola primaria e secondaria»⁹². Tali fondi sono destinati al costo dei docenti⁹³, che abbiano la conoscenza della lingua di livello almeno C1⁹⁴, alla copertura degli oneri organizzativi⁹⁵ e all'acquisto del materiale didattico⁹⁶. Viene dato impulso, infine, nelle scuole

⁸⁸ V. l'art. 13, co. 1, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁸⁹ Così l'art. 15, co. 2, lett. b), della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁹⁰ Si v. l'art. 17, co. 1, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁹¹ V. l'art. 17, co. 2, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁹² Si v. l'art. 17, co. 6, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁹³ V. l'art. 17, co. 6, lett. a), della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁹⁴ Così l'art. 20, co. 1, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁹⁵ V. l'art. 17, co. 6, lett. b), della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁹⁶ Si v. l'art. 17, co. 6, lett. c), della l.r. Sardegna n. 22 del 2018. Il riferimento è, ai

di ogni ordine e grado, alla realizzazione «di laboratori didattici in orario extra-curricolare nei quali le attività siano svolte in lingua sarda, in catalano di Alghero e in sassarese, gallurese e tabarchino»⁹⁷, aperti anche alle famiglie degli studenti.

Nella l.r. in esame sono presenti, inoltre, particolari incentivi destinati al settore dell'informazione, dell'editoria e delle nuove tecnologie⁹⁸, con la specifica finalità di sostenere economicamente: a) la pubblicazione nei quotidiani, nei periodici e nelle testate giornalistiche on line, di articoli redatti nelle lingue richiamate⁹⁹; b) la produzione, distribuzione e diffusione di opere editoriali redatte interamente nelle medesime lingue¹⁰⁰; c) la produzione di programmi televisivi o radiofonici in tali lingue¹⁰¹; d) la produzione di strumenti informatici, software o applicazioni utili alla diffusione, anche attraverso il web, delle lingue di minoranza storica oggetto di tutela¹⁰².

È importante segnalare, infine, l'attribuzione di un ruolo centrale, per la concreta attuazione delle politiche finora richiamate, ai soggetti privati¹⁰³ e soprattutto alle Università della Sardegna, chiamate a collaborare per la realizzazione di percorsi di formazione e aggiornamento,

sensi dell'art. 21 del medesimo provvedimento, ai costi relativi alla «produzione di materiale didattico originale, anche in forma multimediale» e al «doppiaggio di materiale audiovisivo utile all'insegnamento veicolare della lingua sarda, del catalano di Alghero e del sassarese, gallurese e tabarchino e allo svolgimento delle attività didattiche».

⁹⁷ Si v. l'art. 19, co. 1, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁹⁸ V. l'art. 22, co. 1, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

⁹⁹ Si v. l'art. 22, co. 2, lett. a), della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

¹⁰⁰ *Ivi*, lett. b).

¹⁰¹ *Ivi*, lett. c).

¹⁰² *Ivi*, lett. d).

¹⁰³ Si v. l'art. 25, co. 1, della l.r. n. 22 del 2018, nel quale si stabilisce che la Regione «sostiene l'attività dei soggetti privati che abbiano come finalità statutaria lo studio, la ricerca, la formazione, la salvaguardia e promozione della lingua sarda, del catalano di Alghero e del sassarese, gallurese e tabarchino, in particolare: a) la diffusione delle lingue anche al fine di favorire la trasmissione intergenerazionale; b) la realizzazione di progetti di studio e ricerca; c) l'attività di formazione e aggiornamento permanente; d) la certificazione linguistica di cui all'articolo 9». Rispetto a quest'ultimo profilo, occorre segnalare che, nell'art. 9, co. 1, e co. 5 e 6, si stabilisce che la conoscenza della lingua sarda e del catalano di Alghero venga accertata attraverso la certificazione linguistica rilasciata da soggetti pubblici e privati abilitati. In attesa del perfezionamento di tale procedura, la conoscenza della lingua sarda e del catalano di Alghero, oltre che del sassarese, gallurese

per l'organizzazione di corsi universitari finalizzati anche al rilascio delle certificazioni linguistiche e per l'organizzazione di convegni, incontri di studio e seminari aventi ad oggetto i profili relativi alla tutela e la promozione del patrimonio linguistico regionale¹⁰⁴. Si tratta di una scelta molto interessante, dalla quale emerge la consapevolezza che, per portare ad effetto le misure contemplate, sia necessario intervenire prima di tutto sulla formazione di coloro che, successivamente, saranno chiamati a trasmettere e ad accertare le competenze linguistiche delle nuove generazioni.

In conclusione, l'analisi della l.r. n. 22 del 2018 conferma che il modello di tutela e valorizzazione delle minoranze linguistiche accolto in Sardegna è molto simile, per la sua impostazione di fondo e per i suoi contenuti, a quello adottato dalla Provincia autonoma di Trento. Non solo, infatti, si pone a fondamento della disciplina il medesimo criterio territoriale di insediamento delle minoranze, ma anche le singole misure contemplate si innestano chiaramente sul principio del pluralismo linguistico e non sulle logiche della separazione, come avviene, invece, nella Provincia autonoma di Bolzano.

Stando così le cose, non può non rilevarsi un evidente ritardo della Regione Sardegna rispetto alla specialità alpina, dal momento che l'intervento normativo organico sulle politiche linguistiche è giunto a ben dieci anni di distanza rispetto alla l. prov. n. 6 del 2008 della Provincia di Trento. Eppure, anche la lingua sarda è destinataria da tempo di una particolare tutela, poiché già l'art. 2, c. 1, della l. n. 482 del 1999¹⁰⁵, approvata sulla scia della *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie* del 1992¹⁰⁶, stabiliva che «in attuazione dell'art. 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e

e tabarchino, viene attestata dall'Assessorato competente in materia, previa valutazione di una commissione nominata a tale scopo.

¹⁰⁴ Si v. l'art. 24, co. 1, della l.r. Sardegna n. 22 del 2018.

¹⁰⁵ La l. 15 dicembre 1999, n. 482, reca «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche».

¹⁰⁶ Sul punto si v. I. RUGGIU, *La cultura, la scuola e l'università*, in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, cit., 518.

di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo».

Nonostante ciò, la produzione normativa regionale sulla tutela e valorizzazione delle minoranze linguistiche è stata davvero esigua. Sarebbe, tuttavia, troppo semplice sostenere che ciò rappresenti la conseguenza necessitata dello scarso interesse mostrato dai sardi nei confronti del tema. Ritengo preferibile, infatti, una lettura circolare del fenomeno, in base alla quale il disinteresse palesato dai sardi per la questione linguistica è causa ma anche effetto della carenza normativa in materia. Affermo ciò, muovendo dalla convinzione che, in questo particolare ambito, l'intervento normativo non possa limitarsi ad accompagnare l'evoluzione culturale, ma debba avere anche l'ambizione di stimolarla. Soprattutto in ambito culturale, l'intervento normativo, corredato da un'adeguata copertura finanziaria, può essere lo strumento in grado di risvegliare l'attenzione su tematiche che, sebbene centrali nella cultura e tradizione di un popolo, rischiano di essere marginalizzate per l'incapacità di coglierne il sottostante potenziale economico e di sviluppo. In un contesto come quello sardo, infatti, le politiche di tutela e valorizzazione delle minoranze linguistiche potrebbero intrecciarsi con quelle elaborate in ambito turistico, spesso costruite intorno all'identità e alle tradizioni di un popolo. Detto in altri termini, la lingua, così come il paesaggio, la cucina e la cultura, nel contribuire a definire l'identità del popolo sardo, potrebbe rappresentare un forte attrattore turistico, in grado di dare impulso all'intero comparto. D'altra parte, gli esempi non mancano, come dimostra il caso della Provincia autonoma di Trento.

È certo vero che il rinnovato interesse della Sardegna per il tema della lingua giunge in una situazione in cui «la diglossia a favore dell'italiano»¹⁰⁷ si è ormai affermata, tuttavia il processo non appare irreversibile, a maggior ragione per il fatto che la politica del plurilinguismo, fortemente incentivata dalle istituzioni europee, non esclude, ma anzi valorizza, la conoscenza delle lingue minoritarie diffuse sul territorio.

¹⁰⁷ Così, condivisibilmente, I. RUGGIU, *La cultura, la scuola e l'università*, in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, 2020, 520.

4. Il contributo al risanamento della finanza pubblica nelle due autonomie speciali

Un altro ambito in cui si manifesta un evidente ritardo della Regione Sardegna rispetto al Trentino-Alto Adige/Südtirol è quello delle relazioni finanziarie con lo Stato, con particolare riferimento al tema del contributo al risanamento della finanza pubblica da parte delle autonomie speciali¹⁰⁸. Come è noto, già nella prima metà degli anni novanta, la Corte ebbe ad affermare che il perdurante disavanzo della spesa pubblica, soprattutto in ambito sanitario, giustifica l'adozione da parte dello Stato di «misure che incidono su tutti gli enti di autonomia a statuto speciale e ordinario»¹⁰⁹. Indirizzo, poi, confermato – nonostante la decisione del legislatore costituzionale del 2001 di inserire la materia “coordinamento della finanza pubblica” tra quelle di potestà concorrente¹¹⁰ – con la sentenza n. 36 del 2004, nella quale la Corte ha ribadito che «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa» loro riconosciuta¹¹¹. Secondo la Corte, dunque, i principi fondamentali fissati dal legislatore statale nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica devono intendersi applicabili indistintamente a tutte le autonomie regionali, anche quelle speciali, poiché «sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richie-

¹⁰⁸ Per una panoramica generale sui meccanismi di coinvolgimento delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica, si veda il volume a cura di R. TONIATTI, F. GUELLA, *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle regioni a statuto speciale*, Napoli, 2014.

¹⁰⁹ Si v. C. cost., sent. n. 416 del 1995, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁰ Per un'analisi sull'effettivo atteggiarsi della funzione di “coordinamento della finanza pubblica”, nella vigenza del nuovo Titolo V, sia consentito rinviare a S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, 2020, 106 ss.

¹¹¹ Si v. C. cost., sent. n. 36 del 2004, Punto 6 del *Considerato in diritto*.

sto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea»¹¹².

Sul piano normativo, il vincolo esplicito di solidarietà economica ricadente sulle autonomie speciali è stato introdotto con l'art. 27 della l. n. 42 del 2009¹¹³, con il quale si è stabilito che anche queste ultime, nel rispetto dei propri Statuti, «concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario»¹¹⁴.

Tuttavia, ben consapevole della portata erosiva di una previsione siffatta per le autonomie speciali, il legislatore statale ha previsto che il dovere di solidarietà si sarebbe dovuto adempiere «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti» speciali¹¹⁵, «che tengano conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dai relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali»¹¹⁶.

Lo strumento delle norme di attuazione, dunque, rappresentava il punto di equilibrio tra l'inevitabile esigenza di risanamento della finanza pubblica e la tutela dell'autonomia finanziaria riconosciuta alle autonomie speciali¹¹⁷. Sennonché, già a distanza di pochi anni dall'entra-

¹¹² Così, tra le tante, C. cost., sent. n. 154 del 2017, Punto 4.4.1 del *Considerato in diritto*. Su tale sentenza si v. il commento di F. GUELLA, *Junge et impera? Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in *Regioni*, n. 6, 2017, 1331 ss.

¹¹³ La l. 5 maggio 2009, n. 42, reca «*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*».

¹¹⁴ Così l'art. 27, co. 1, della l. n. 42 del 2009.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Si v. l'art. 27, co. 2, della l. n. 42 del 2009.

¹¹⁷ Sul punto sia consentito rinviare a 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 Quad. cost.*, 2019, 2 ss.

ta in vigore del provvedimento, la Corte si è affrettata a precisare che la disposizione più sopra richiamata, vale a dire l'art. 27 della l. n. 42 del 2009, «pur ponendo una vera e propria riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali [...], ha il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da un atto successivo avente la medesima forza normativa»¹¹⁸. Perdipiù, argomentava in altra sede la Corte, in un contesto di grave crisi economica non può non riconoscersi un preciso rilievo «alla tempestività degli adempimenti nazionali rispetto alle scadenze temporali tipiche del sistema europeo di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri»¹¹⁹. Tempestività che, concludeva il Giudice delle leggi, «non può essere messa in pericolo dalla necessità, per lo Stato, di attendere di avere completato l'iter di negoziazione con ciascun ente territoriale»¹²⁰.

In definitiva, dunque, sulla base della giurisprudenza costituzionale, può affermarsi che lo strumento delle norme di attuazione, pensato come autentico baluardo a tutela dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, ha ceduto il passo, per ragioni di carattere formale e sostanziale, ad imposizioni unilaterali da parte dello Stato. Tanto è vero che la stessa Corte, pur riconoscendo la centralità del principio dell'accordo nella determinazione dei «punti controversi o indefiniti»¹²¹ delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali, non ha tardato a precisare che esso «non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo»¹²², e che, in taluni particolari, «può essere derogato dal legislatore statale»¹²³. Detto in altri termini, «fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata

¹¹⁸ Così C. cost., sent. n. 23 del 2014, Punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁹ In questi termini C. cost., sent. n. 82 del 2015, Punto 7.4 del *Considerato in diritto*.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Si v. C. cost., sent. n. 19 del 2015, Punto 6.2 del *Considerato in diritto*. Su tale sentenza si v. R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Regioni*, n. 3, 2015, 799 ss.

¹²² V. C. cost., sent. n. 19 del 2015, Punto 6.2 del *Considerato in diritto*. Ciò significa, per la Corte, che «le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità».

¹²³ Così C. cost., sent. n. 77 del 2015, Punto 8 del *Considerato in diritto*.

fonte statutaria»¹²⁴, ben può lo Stato «imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle Regioni a statuto speciale, quantificando [...] l'importo complessivo del concorso, e rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia, non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili, anche a esercizio inoltrato»¹²⁵.

È in questo quadro normativo e giurisprudenziale che si inseriscono le vicende relative alle due autonomie speciali in esame.

Quanto al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, occorre subito evidenziare che la materia del concorso al risanamento della finanza pubblica della Regione e delle due Province autonome è disciplinata già a livello statutario. È necessario, inoltre, ricordare che, così come per le altre autonomie speciali, eccezion fatta per la Regione Sicilia, la parte dello Statuto inerente alle relazioni finanziarie con lo Stato è decostituzionalizzata, potendo essere modificata «con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di competenza, della Regione o delle due Province»¹²⁶.

Ebbene, l'art. 79 dello Statuto speciale, che disciplina il concorso al risanamento della finanza pubblica, è stato modificato più volte, in particolare dall'«Accordo di Milano» del 2009, confluito nella l. n. 191 del 2009¹²⁷, e dall'«Accordo di Roma» del 2014, recepito, invece, dalla l. 190 del 2014¹²⁸. La particolarità di tali accordi risiede nel fatto che in essi è stato fissato precisamente l'importo che la Regione e le due Province autonome avrebbero dovuto garantire al risanamento della finanza pubblica. Accordi che, una volta recepiti dalla fonte primaria, essendo stati approvati sulla base della procedura prevista dall'art. 104 dello Statuto speciale (che disciplina la modifica del Titolo dedicato alle relazioni finanziarie con lo Stato), assumono «rango costituzionale», a prescindere

¹²⁴ Si v. C. cost., sent. n. 82 del 2015, Punto 7.4 del *Considerato in diritto*.

¹²⁵ Così C. cost., sent. n. 154 del 2017, Punto 4.4.1 del *Considerato in diritto*.

¹²⁶ Si v. l'art. 104, co. 1, dello St. speciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

¹²⁷ L'accordo recepito, nello specifico, dall'art. 2, commi da 106 a 126, della l. 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2010)».

¹²⁸ Accordo confluito, in particolare, nell'art. 1, co. 407, della l. 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)».

dal fatto che abbiano o meno modificato una qualche disposizione statutaria¹²⁹.

Con l'accordo del 2014, in particolare, è stato fissato il concorso alla finanza pubblica «per la regione Trentino-Alto Adige in 14,812 milioni di euro per l'anno 2014 e 15,091 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, per la provincia autonoma di Trento in 334,813 milioni di euro per l'anno 2014 e 413,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017 e per la provincia autonoma di Bolzano in 549,917 milioni di euro per l'anno 2014, 476,4 milioni di euro per l'anno 2015 e 477,2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2017»¹³⁰.

Inoltre, modificando direttamente l'art. 79 dello Statuto, si è stabilito che: a) «per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022, il contributo della regione e delle province alla finanza pubblica [...] è pari a 905.315 milioni di euro complessivi, dei quali 15.091 milioni di euro sono posti in capo alla Regione»¹³¹; b) «a decorre dall'anno 2023 il contributo complessivo di 905 milioni di euro, fermo restando la ripartizione dello stesso tra la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, è rideterminato annualmente applicando al predetto importo la variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni rilevata nell'ultimo anno disponibile rispetto all'anno precedente»¹³².

Infine, per arginare potenziali tendenze bulimiche statali, sono state esplicitate, sempre a livello statutario, le condizioni in virtù delle quali è possibile derogare, *in peius* per l'autonomia speciale, al contributo fissato. Nell'art. 79, c. 4-*septies*, dello Statuto, si prevede, infatti, che «è fatta salva la facoltà da parte dello Stato di modificare, per un periodo di tempo definito, i contributi [...] posti a carico della regione e delle province, previsti a decorrere dall'anno 2018, per far fronte ad eventuali

¹²⁹ Sul punto si v. C. cost., sent. n. 237 del 2017, Punto 7 del *Considerato in diritto*, nella quale il concetto emerge, con tutta evidenza, laddove il Giudice delle leggi ha affermato che «i citati commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 79 dello Statuto speciale hanno rango costituzionale e su questo stesso piano va posto anche l'art. 1, co. 410, della legge n. 190 del 2014, essendo stato approvato ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale, come risulta espressamente dall'art. 1, co. 406, della legge n. 190 del 2014».

¹³⁰ Si v. l'art. 1, co. 410, della l. n. 190 del 2014.

¹³¹ Così l'art. 79, co. 4-*bis*, dello St. speciale.

¹³² Si v. l'art. 79, co. 4-*ter*, dello St. speciale.

eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei predetti contributi stessi. Contributi di importi superiori sono concordati con la regione e le province. Nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico i predetti contributi possono essere incrementati, per un periodo limitato, di una percentuale ulteriore, rispetto a quella indicata al periodo precedente, non superiore al 10 per cento».

In definitiva, la scelta operata dal Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è stata quella di fissare direttamente nello Statuto, per un arco temporale peraltro piuttosto lungo, sia i contributi al risanamento della finanza pubblica, sia le eventuali ipotesi di deroga. Scelta che, come vedremo, si rivelerà corretta, in quanto ha consentito alla specialità alpina di respingere tutti i successi tentativi del legislatore statale di imporre ulteriori contributi per il risanamento dei conti pubblici.

Molto diverso, invece, il caso della Regione Sardegna.

Anzitutto, occorre segnalare che le disposizioni dello Statuto sardo inerenti alle relazioni finanziarie con lo Stato non hanno mai contemplato alcun riferimento al contributo dovuto al risanamento della finanza pubblica. Siffatta disciplina si rinviene, invece, esclusivamente, negli accordi che la Regione ha raggiunto nel corso degli anni con lo Stato, recepiti in leggi ordinarie statali.

Il principale di questi è, senz'altro, quello stipulato nel 2014, confluito nell'art. 42, c. 9, del d.l. n. 133 del 2014¹³³. Tale disposizione ha fissato l'obiettivo di finanza pubblica a cui avrebbe dovuto concorrere la Regione Sardegna per il solo anno 2014¹³⁴, limitandosi, poi, al comma succes-

¹³³ Il d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 164 del 2014, reca «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive (Sblocca Italia)».

¹³⁴ Nell'art. 42, co. 9, del d.l. n. 133 del 2014, si stabilisce che «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, in applicazione della normativa vigente e dell'Accordo sottoscritto il 21 luglio 2014 fra il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Presidente della regione Sardegna, l'obiettivo di patto di stabilità interno della regione Sardegna, di cui al co. 454 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è determinato in 2.696 milioni di euro per l'anno 2014. Dall'obiettivo 2014 sono escluse le sole spese previste dalla normativa statale vigente e le spese per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale erogati da Trenitalia s.p.a.».

sivo, ad imporre, per gli anni dal 2015 in poi, l'obbligo di conseguire il pareggio di bilancio come «saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali»¹³⁵.

Nulla si diceva, dunque, rispetto al contributo che la Regione Sardegna avrebbe dovuto garantire al risanamento della finanza pubblica negli anni successivi al 2014. E tuttavia, proprio in quegli anni, sono stati molteplici i contributi richiesti, a tal fine, dal legislatore statale. Richieste che hanno sempre incontrato la ferma opposizione della Regione Sardegna, la quale, oltre alla violazione della propria autonomia finanziaria, ha puntualmente denunciato il mancato rispetto dell'accordo stipulato nel 2014 con lo Stato e la violazione del principio di eguaglianza, per la scelta del legislatore statale, reiterata peraltro in diverse circostanze, di prevedere «una clausola di salvaguardia del solo accordo stipulato tra lo Stato e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol»¹³⁶. In altri termini, a fondamento delle doglianze della Regione Sardegna si poneva il convincimento che il legislatore statale, nel prevedere l'applicazione di nuovi contributi alla finanza pubblica da parte delle autonomie speciali, nel solo rispetto dell'accordo stipulato nel 2014 con il Trentino-Alto Adige/Südtirol, stesse garantendo alla specialità alpina un ingiustificato trattamento differenziato e di maggior favore, con «totale premissione»¹³⁷ dell'analogo accordo stipulato, nello stesso anno, tra lo Stato e la Regione Sardegna.

Siffatto argomento, però, non ha mai persuaso il Giudice delle leggi, il quale ha più volte ribadito che nessuno degli accordi stipulati tra lo Stato e le altre autonomie speciali, tantomeno quello stipulato con la Regione Sardegna, potesse essere equiparabile a quello sottoscritto, sempre nel 2014, con il Trentino-Alto Adige/Südtirol. Secondo la Corte, infatti, è soltanto quest'ultimo, «nel ridefinire complessivamente i rapporti tra lo Stato, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e Bolzano, fino al 2022», ad escludere «la possibilità di modifiche peggiorative, salvo esigenze eccezionali di finanza pubblica e per importi predeterminati già nelle clausole del patto»¹³⁸. Viceversa,

¹³⁵ Così l'art. 9, co. 1, lett. a), della l. n. 243 del 2012.

¹³⁶ Si v. C. cost., sent. n. 103 del 2018, Punto 4.1.2 del *Ritenuto in fatto*.

¹³⁷ Così C. cost., sent. n. 154 del 2017, Punto 2.1.5 del *Ritenuto in fatto*.

¹³⁸ V. C. cost., sent. n. 103 del 2018, Punto 6.2.1 del *Considerato in diritto*. Su tale

l'accordo raggiunto tra lo Stato e la Regione Sardegna, sempre nel 2014, non esclude «espressamente» tale possibilità, consentendo, dunque, al legislatore statale di «imporre ulteriori contributi al risanamento dei conti pubblici»¹³⁹. Insomma, l'accordo concluso con il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e le Province autonome di Trento e Bolzano «è l'unico (tra quelli conclusi nel medesimo periodo da tutte le autonomie speciali) a godere di una particolare stabilità» e a subordinare «espressamente l'imposizione di ulteriori contributi al risanamento della finanza pubblica al ricorrere di specifiche condizioni, idonee a limitare il potere unilaterale dello Stato perfino sotto il profilo dell'*an*»¹⁴⁰.

Anche in questo caso, dunque, si evidenzia la capacità del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* di trattare condizioni più favorevoli con lo Stato e di tutelare al meglio i propri margini di autonomia. La scelta di fissare direttamente nello Statuto, e per un arco temporale piuttosto lungo, i contributi al risanamento della finanza pubblica e le eventuali ipotesi di deroga, dimostra, infatti, non solo la volontà della Regione alpina di dare stabilità alle relazioni finanziarie con lo Stato, ma soprattutto la sua capacità di comprendere, con largo anticipo rispetto a tutte le altre autonomie speciali, che il vero sistema per opporsi ad eventuali successivi prelievi statali fosse proprio fissare l'esatto importo di tali contributi e le eventuali ipotesi derogatorie negli accordi con lo Stato, meglio ancora se recepiti direttamente nella fonte statutaria.

Spiace constatare che la Regione Sardegna è giunta a tale obiettivo con ben cinque anni di ritardo, nel 2019, allorché è stato sottoscritto il nuovo accordo di finanza pubblica, confluito nella l. n. 160 del 2019¹⁴¹. In quella sede si è previsto, in particolare, che il contributo della Sardegna «è stabilito nell'ammontare complessivo di 684,210 milioni di euro per l'anno 2018, di 536 milioni di euro per l'anno 2019 e di 383 milioni

sentenza si v. F. GUELLA, «*Accordi*» *imposti unilateralmente e «transitorietà» rinnovabili all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue*, in *Regioni*, n. 5-6, 2018, 1022 ss.

¹³⁹ Così C. cost., sent. n. 103 del 2018, Punto 6.2.3 del *Considerato in diritto*.

¹⁴⁰ *Ivi*, Punto 6.2.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁴¹ La l. 27 dicembre 2019, n. 160, reca «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 (Legge di stabilità 2020 – Finanziaria)».

di euro annui a decorrere dall'anno 2020»¹⁴². Si è statuito, inoltre, che «è fatta salva la facoltà da parte dello Stato di modificare per un periodo di tempo definito, non superiore alle annualità considerate nel bilancio di previsione in corso di gestione, il contributo di cui al co. 868 per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento del contributo stesso; contributi di importi superiori sono concordati con la regione»¹⁴³. Si è previsto, infine, che, «nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico, il contributo [...] può essere altresì incrementato, per un periodo limitato alle annualità considerate nel bilancio di previsione in corso di gestione, di una percentuale non superiore al 10 per cento; contributi di importi superiori sono concordati con la regione»¹⁴⁴.

Ebbene, non vi è chi non veda come le previsioni contenute nel nuovo accordo di finanza pubblica tra Stato e Regione Sardegna ricordino molto da vicino quelle stabilite nell'accordo stipulato dallo Stato con il Trentino-Alto Adige/Südtirol e le due Province autonome di Trento e Bolzano già nel 2014. Siamo, dunque, in presenza dell'ennesima testimonianza di quel processo emulativo che coinvolge le due specialità oggetto del confronto, rispetto al quale, però, il ruolo della volpe e quello della lepre non risultano mai interscambiabili.

¹⁴² Si v. l'art. 1, co. 868, della l. n. 160 del 2019.

¹⁴³ V. l'art. 1, co. 869, della l. n. 160 del 2019.

¹⁴⁴ *Ibidem*. Occorre, inoltre, evidenziare che, nel 2021, Stato e Regione Sardegna sono addivenuti a un nuovo accordo di finanza pubblica, ancora non confluito in un provvedimento legislativo statale, in cui si prevede un'ulteriore riduzione del contributo della Regione al risanamento della finanza pubblica. Come si legge sul sito istituzionale della Regione Sardegna, «sulla base dell'intesa raggiunta, il livello degli accantonamenti sulle quote dei tributi erariali per i prossimi 4 anni (dal 2022 al 2025) è stato ridotto a 306,4 milioni annui (-20%), consentendo così di trattenere nel territorio circa 77 milioni di entrate ogni anno (le risorse saranno disponibili a seguito dello stanziamento da parte dello Stato con la prossima legge di bilancio 2022-2024). L'altro fondamentale risultato è lo sblocco di risorse statali per la compensazione dei maggiori costi che la Sardegna sopporta a causa della condizione di insularità: in attesa dell'avvio, entro il 31 gennaio, di un apposito tavolo tecnico-politico finalizzato a quantificare e definire puntuali misure compensative per la rimozione dei gap riferibili all'insularità, a titolo di acconto sono stati attribuiti alla Regione 66,6 milioni di euro per il 2021 e 100 milioni di euro all'anno a decorrere dal 2022 (risorse già stanziate nel bilancio dello Stato 2021-2023)».

5. Osservazioni conclusive

Come si è visto, in numerosi ambiti, come quello della tutela e valorizzazione delle minoranze linguistiche e quello delle relazioni finanziarie con lo Stato, la Sardegna sconta rispetto al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* un notevole ritardo. Un ritardo che si manifesta, peraltro, anche più a monte, sul piano ordinamentale, in relazione al quale la Sardegna non ha saputo utilizzare in modo adeguato i molteplici strumenti in grado di rilanciare la sua specialità, riempiendola di nuovi contenuti. Ad oggi, infatti, diversamente da quanto accaduto per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, la Sardegna non è ancora riuscita a proporre una riforma organica dello Statuto speciale, perdendo così l'occasione, non solo di ripensare il senso stesso della specialità, ma anche di adeguare un testo che, a causa della sua vetustà, non è più in grado di cogliere appieno le esigenze provenienti dal territorio e le grandi trasformazioni in atto nella società.

I medesimi limiti si evidenziano, inoltre, anche con riferimento alla disciplina sulla forma di governo regionale. Infatti, mentre le Province autonome di Trento¹⁴⁵ e Bolzano¹⁴⁶ hanno approvato una legge statutaria organica¹⁴⁷, la Sardegna si è limitata a disciplinare diffusamente il solo sistema elettorale¹⁴⁸, lasciando scoperti altri ambiti nevralgici della

¹⁴⁵ Il riferimento è alla l. prov. Trento 5 marzo 2003, n. 2, recante «Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia». Per un'analisi completa di tale provvedimento si v. C. CASONATO, *Trentino*, in E. HAPFACHER, R. TONIATTI (a cura di), *Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione*, cit., 78 ss.

¹⁴⁶ Si tratta della l. prov. Bolzano 19 settembre 2017, n. 14, recante «Disposizioni sull'elezione del Consiglio provinciale del Presidente della Provincia e sulla composizione ed elezione della Giunta provinciale».

¹⁴⁷ Occorre ricordare che lo Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, all'art. 47, co. 2, attribuisce alla legge provinciale il potere di determinare «la forma di governo della Provincia e, specificamente, le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo».

¹⁴⁸ Mi riferisco, in particolare, alla l.r. statutaria Sardegna 12 novembre 2013, n. 1, recante «Legge statutaria elettorale ai sensi dell'articolo 15 dello Statuto speciale per la Sardegna». Sul tema si v. A. RIVIEZZO, *La legge statutaria*, in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, cit., 275 ss.

forma di governo, come le attribuzioni del Presidente della Regione e i reciproci rapporti tra quest'ultimo e i componenti della Giunta¹⁴⁹.

Stessa sorte, infine, per la produzione delle norme di attuazione dello Statuto speciale, il cui raffronto tra le due autonomie speciali risulta a dir poco impietoso¹⁵⁰. La Sardegna, infatti, ad oggi, risulta aver adottato soltanto 29 norme di attuazione, mentre il Trentino-Alto Adige/Südtirol ben 189¹⁵¹. È la dimostrazione tangibile di come l'autonomia alpina, diversamente da quella isolana, abbia compreso l'importanza di tale strumento nel processo di invernamento della specialità, prima ancora, tra l'altro, che la Corte lo esplicitasse nella propria giurisprudenza affermando che le norme di attuazione costituiscono «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»¹⁵².

I meriti del Trentino-Alto Adige/Südtirol risiedono, dunque, in primo luogo, in un approccio corretto alla specialità regionale e ai suoi strumenti, interpretati fin da subito non solo come veicolo per la valorizzazione delle proprie specificità territoriali, ma anche come vero e proprio strumento di gestione delle relazioni con lo Stato. Ciò, grazie a una profonda cultura autonomistica¹⁵³ e a una spiccata capacità della classe

¹⁴⁹ Sul punto si v. A. DEFFENU, *Il Presidente della Regione e la Giunta*, in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, cit., 180 ss.

¹⁵⁰ Sulle norme di attuazione dello Statuto speciale v., almeno, M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017, e M. SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, 2012. V., inoltre, S. PAJNO, *Le disposizioni di attuazione dello Statuto*, in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, cit., 73 ss.

¹⁵¹ Dato rinvenuto nel nuovo sito istituzionale della Regione in data 15/12/2021.

¹⁵² Così C. cost., sent. n. 65 del 2019, Punto 1.2 del *Considerato in diritto*. Su questa sentenza si v. S. PAJNO, *Il "blocco statutario" delle autonomie speciali e la disarticolazione del sistema delle fonti. Commento alla sent. n. 65 del 2019*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2019, 2 ss.

¹⁵³ Intesa nella chiave di lettura offerta da R. TONIATTI, *La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l'approccio giu-*

politica regionale di trattare con lo Stato, sia quando si tratti di ottenere ulteriori margini di autonomia, sia laddove si tratti di difendere quanto già conquistato. È una realtà, insomma, come è stato efficacemente sostenuto, nella quale l'interesse territoriale rappresenta «l'opzione preferenziale nel rapporto con altri interessi, siano questi ultimi regionali o sia lo stesso interesse nazionale unitario, in un quadro di compensazioni ed equilibri dinamici»¹⁵⁴.

Le criticità della Regione Sardegna, viceversa, risiedono nella mancata comprensione di quanto la specialità, e i suoi strumenti, possano essere determinanti non solo per difendere uno *status* istituzionale, ma anche per esprimere un modello di sviluppo alternativo, calibrato sulle esigenze del territorio.

Affinché ciò accada, è necessario prima di tutto avviare un processo di emancipazione della classe politica regionale, troppo spesso ancorata alle dinamiche presenti a livello nazionale. Le esperienze di altre autonomie speciali, come il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, mostrano, infatti, come la preconditione per adoperare la specialità quale strumento di sviluppo sia una forte convergenza d'interessi tra le diverse forze politiche presenti sul territorio, le quali, prima di essere diramazioni di una struttura nazionale, sono soggetti rappresentativi di una realtà territoriale e dei suoi interessi.

Devo dire che, almeno sul piano nazionale, qualcosa in questa direzione sembra muoversi anche per la Sardegna. Mi riferisco, in particolare, alla battaglia che i parlamentari sardi e i consiglieri regionali stanno conducendo, al di là della loro appartenenza partitica, per l'introduzione del principio di insularità in Costituzione. Ebbene, tralasciando ogni considerazione sull'efficacia di tale misura, resta il fatto che, sul piano metodologico, i rappresentanti della Sardegna in Parlamento stanno di-

ridico istituzionale, in R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, cit., 1 ss., secondo cui «ai fini dell'esercizio concreto di una efficace autonomia, sono necessarie delle *condizioni che non si identificano e non si esauriscono nella titolarità formale di competenze legislative, amministrative e di indirizzo* in una vastità la più estesa possibile di materie ma – senza negare il rilievo sostanziale delle competenze e della loro estensione – si richiedono e si rivelano cruciali alcuni *altri ed ulteriori ingredienti giuridicamente informali ed "immateriali"*».

¹⁵⁴ *Ivi*, 12.

mostrando di aver compreso che, per poter incidere sulle decisioni assunte a livello nazionale, occorre grande coesione, oltre che una notevole “capacità istituzionale”¹⁵⁵. Tuttavia, affinché non resti un episodio isolato, è necessario che tale *modus operandi* venga replicato ogniqualvolta siano in discussione misure ritenute cruciali per la Sardegna, prendendo spunto da quanto accade con i rappresentanti dei singoli Länder in seno al Bundesrat tedesco.

È necessario, inoltre, che tale paradigma si imponga definitivamente anche su scala regionale, ove assai di rado la sensibilità autonomistica riesce a prevalere, nei processi decisionali, sulle appartenenze partitiche. Sennonché, è proprio la cultura autonomistica a consentire l’elaborazione di una «linea politica ambiziosa e lungimirante»¹⁵⁶, condizione necessaria per dare nuovo impulso alla specialità regionale e respingere una volta per tutte quelle voci, che ciclicamente riaffiorano nel dibattito politico e scientifico, secondo cui essa rappresenterebbe un privilegio ormai non più giustificabile.

¹⁵⁵ Da intendersi, sempre seguendo R. TONIATTI, *La «cultura dell’autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l’approccio giuridico istituzionale*, in R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell’autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un’efficace autonomia regionale*, cit., 5, come «la prova ex post della pre-esistenza di una cultura dell’autonomia quale potenziale da esercitare e sviluppare».

¹⁵⁶ Così P. PINNA, *Le origini e l’evoluzione dell’autonomia sarda*, in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, cit., 14.

LA FORZA DEL CAMBIAMENTO

COMMENTI ED ALCUNE RIFLESSIONI

Günther Pallaver

SOMMARIO: 1. *Introduzione*. 2. *Karl Zeller: il regime linguistico dell'Alto Adige/Südtirol*. 3. *Simone Penasa: la tutela delle minoranze linguistiche in Trentino*. 4. *Antonio Cassatella: la giurisdizione amministrativa e contabile in Trentino-Alto Adige: profili di tutela dell'autonomia speciale e delle minoranze linguistiche*. 5. *Alice Valdesalici: il regime della finanza pubblica provinciale e regionale*. 6. *Esther Happacher: la revisione dello Statuto speciale del 1972*. 7. *Francesco Palermo e Jens Woelk: power sharing e convivenza fra i gruppi linguistici*. 8. *Le commissioni paritetiche*. 9. *Conclusioni*.

1. Introduzione

Prima di entrare nel merito dei singoli interventi della seconda sessione vorrei fare una riflessione generale. Da tutte le relazioni emerge un dato di fatto essenziale, una specie di *continuum* da quando è entrato in vigore il Secondo Statuto di Autonomia (1972). L'impianto giuridico dello Statuto è rimasto indietro rispetto allo sviluppo della società. Certo, negli ultimi cinquant'anni ci sono stati dei suoi adattamenti, attraverso la Commissione dei Sei e dei Dodici. Tuttavia l'impianto è rigido e la realtà sociale corre più veloce delle misure di adattamento.

Una delle conseguenze di ciò è che i responsabili politici devono continuamente rincorrere lo sviluppo della società. Nel farlo si scontrano con un problema: per soddisfare i nuovi bisogni e interessi sociali, i cosiddetti pilastri inviolabili dell'autonomia devono essere continuamente adattati, aggiustati, anche piegati e spesso non attuati. In definitiva, l'autonomia dell'Alto Adige funziona solo perché il discorso politico ufficiale difende a spada tratta i principi fondamentali dell'autonomia, ma nella prassi quotidiana questi principi vengono continuamente minati. Se questi principi fondamentali fossero stati difesi in modo ferreo, come fu

fatto negli anni subito dopo l'approvazione del Secondo Statuto di Autonomia, il sistema dell'autonomia sarebbe crollato da tempo. Partendo da questa doppiezza tra *statuto normativo* e *statuto nominale* si può dedurre che la forza dello Statuto di Autonomia consiste nel suo costante cambiamento e adattamento alla realtà sociale. Basta pensare alla proporzionale etnica, al bilinguismo, alla scuola bilingue o al censimento. Tutti questi istituti sono stati cambiati continuamente negli ultimi decenni. Pensiamo per esempio alle norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego (Decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752).

Un primo problema si è presentato quando una serie di enti pubblici sono stati privatizzati (ferrovie, poste e telecomunicazioni ecc.), oppure quando ai concorsi non si sono presentati abbastanza candidati di madrelingua tedesca e ladina e pertanto è stato introdotto il sistema dei crediti etnici. In mancanza di candidati di un gruppo subentra l'altro gruppo, per restituire a sua volta i propri posti in occasione del prossimo concorso¹. Spesso certi servizi come per esempio quelli delle pulizie negli ospedali pubblici vengono appaltati a una società privata esterna del servizio pubblico (outsourcing) e con ciò viene aggirato l'obbligo del bilinguismo del personale. Dal suo varo la norma di attuazione del 1976 è stata modificata una dozzina di volte. Nel frattempo anche il sistema dei crediti non è più percorribile, perché, come p.e. nella sanità pubblica, non si trova personale qualificato di lingua tedesca e ladina. Per questo motivo la giunta provinciale nel 2021 ha dovuto deliberare due volte una deroga alla proporzionale etnica².

Lo stesso vale per il censimento. A ogni scadenza decennale precede un adeguamento delle sue regole. Si è incominciato con il 1981, quando si poteva dichiararsi appartenenti solo a uno dei tre gruppi ufficiali dello Statuto di Autonomia: tedesco, italiano o ladino. Nel 1991 vennero per

¹ Cfr. K. GUDAUNER, *Zu Unrecht verteuftelt. Eine Zwischenbilanz zum Proporz als Garantinstrument*, in G. PALLAVER (a cura di), *Politika13. Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuar de politica*, Bozen, 2013, 193 (181-220).

² Cfr. H. SCHWARZ, *Aufgeweichter Proporz*, in *Die neue Südtiroler Tageszeitung*, 10.12.2021, 9.

la prima volta censiti gli “altri”, che potevano aggregarsi a uno dei tre gruppi ufficiali ai soli fini dell’art. 89 dello Statuto di Autonomia, che regola la proporzionale etnica. Infine, la norma di attuazione del 2005 ha formalmente introdotto la libertà di dichiararsi o di non dichiararsi o di cambiare la dichiarazione nel senso di revocarla, ma tale libertà è stata “ingabbiata” da altre norme in modo tale da renderla quasi inattuabile. Nel frattempo l’immigrazione ha appesantito il sistema che una volta era partito dalla logica dei soli tre gruppi linguistici³.

Altre norme hanno trovato un’interpretazione flessibile, superando vecchie rigidità. Ciò vale per esempio per l’interpretazione dell’art. 19 dello Statuto, in base al quale è stato a lungo vietato l’insegnamento della seconda lingua già dalla prima classe elementare, in quanto obbligatorio solo a partire dalla seconda classe.

Ci sono anche norme che nella prassi non vengono applicate, o comunque risultano molto “diluite”. Si pensi per esempio al bilinguismo nella sanità. In mancanza di personale adeguato, i medici vengono assunti anche senza attestato di bilinguismo, che possono presentare entro cinque anni dalla propria assunzione. Così la proporzionale etnica, collegata al bilinguismo, viene continuamente riveduta per poter superare i problemi di tutti i giorni.

Pensiamo anche alla scuola bilingue, che lo Statuto di Autonomia non prevede. Se diamo un’occhiata all’ultimo barometro linguistico dell’Alto Adige, che risale al 2014, vediamo che il 64% della popolazione tedesca è a favore dell’insegnamento di certe materie nell’altra lingua. La percentuale sale al 78% nel gruppo linguistico italiano, e all’85% in quello ladino⁴. Ciò mostra che c’è una grande, diffusa richiesta di una scuola bilingue e la questione è quanto possa resistere il sistema politico di fronte a questa spinta dal basso.

Eppure la circostanza che la scuola bilingue formalmente non possa esistere, non esclude che essa esista nella prassi. Sono state messe in atto tutta una serie di sperimentazioni, progetti bilingui e di integrazione

³ Cfr. G. DENICOLÒ, *Censimento 1981-2021: accanimento normativo?*, in *A conti fatti... a quarant’anni dal primo censimento linguistico in Alto-Adige-Südtirol. Quaderno della Fondazione Alexander Langer Stiftung*, Bolzano, 2021, 6-9.

⁴ Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige/ASTAT, *Barometro linguistico dell’Alto Adige. Uso della lingua e identità linguistica in provincia di Bolzano (collana 211)*, Bolzano, 2015, 66.

linguistica (p. e. con il metodo CLIL/Content and Language Integrated Learning) al punto che ormai il bilinguismo scolastico è diventato una realtà. Ma, visto che da un punto di vista politico non può esistere, ufficialmente la scuola bilingue non esiste.

D'altra parte nello Statuto di Autonomia possiamo trovare delle grandi lacune. Si pensi solo al fatto che nell'intero Statuto non troviamo mai la parola Europa o un riferimento all'Unione europea. Lo stesso vale per la collaborazione transfrontaliera (GECT/Euregio) oppure per i rapporti con Vienna, come pure per quelli con Roma.

Questi sono solo alcuni esempi, senza pretesa di esaustività, che però ci fanno capire perché l'autonomia funzioni *oltre* lo Statuto e *oltre* le norme di attuazione. Entrando nel merito dei singoli contributi, mi concentrerò su alcuni aspetti che mi sembrano sintomatici per capire l'autonomia sudtirolese.

2. Karl Zeller: il regime linguistico dell'Alto Adige/Südtirol

Karl Zeller illustra con molta chiarezza l'evoluzione del diritto dell'uso della lingua tedesca dal 1946 al 1988, anno in cui le norme di attuazione (574/1988) hanno aperto una nuova fase riguardo al regime linguistico dell'Alto Adige e della Regione. Zeller sottolinea che il sistema linguistico sostanzialmente funziona, anche perché si è cercato di evitare norme macchinose. Si sofferma poi specialmente sul bilinguismo nei tribunali e nelle diverse procedure (giustizia ordinaria, amministrativa, contabile, tributaria), trattando brevemente anche il sistema locale per l'insegnamento in lingua tedesca e ladina. In questa sede però mi concentrerò maggiormente sulla tematica dell'uso della lingua tedesca (tralasciando la problematica della lingua ladina) presso gli uffici giudiziari.

In generale si può constatare che l'evoluzione dell'amministrazione della giustizia abbia fatto registrare una svolta con la norma di attuazione del 1988 (d.P.R. 15 luglio 1988, n. 574), con la quale è stato introdotto il sistema linguistico come base per la tutela delle minoranze in Alto Adige. In passato questo sistema era basato sui diritti dell'uomo e ispirato alla tutela di un diritto fondamentale individuale. Con la norma di attuazione del 1988, tuttavia, si era *caduti* in un groviglio di vincoli sostanziali e

formali che corrispondevano non tanto al diritto fondamentale individuale, quanto piuttosto a logiche etnico-collettive. La prima norma di attuazione del 1960 era stata una regolamentazione abbastanza flessibile che permetteva alle parti del procedimento giudiziario di adattare la scelta della lingua individualmente e a seconda della situazione specifica⁵.

Benché questa regolamentazione fosse criticabile sotto alcuni punti di vista, la norma di attuazione del 1988 si rivelò molto più rigida. L'uso della lingua fu improvvisamente visto non tanto come una scelta individuale tra due opzioni linguistiche uguali e liberamente disponibili, quanto piuttosto come una dichiarazione o attestazione dell'etnia del singolo cittadino coinvolto in una procedura giudiziaria⁶. Con il successivo decreto n. 283 del 2001, questa logica, secondo la quale ogni cittadino dovrebbe usare nei procedimenti la lingua del proprio gruppo, è stata ulteriormente rafforzata. Certamente le parti in causa avevano il diritto di cambiare la lingua nel corso di un procedimento giudiziario, ma sempre entro termini perentori e secondo rigorose formalità⁷. Tutto ciò ha portato, tra l'altro, a procedure che si rivelavano piuttosto complesse e rendevano difficoltoso lo svolgimento dei procedimenti giudiziari. Il decreto legislativo del 13 giugno 2005 ha tenuto conto di tali incongruenze e problematiche portando a un adeguamento alla realtà sociale e orientandosi nuovamente, come nel 1960, verso la libertà e la disponibilità individuale nella scelta della lingua del procedimento⁸. Gli ultimi aggiustamenti sono stati fatti nel 2015 con il D.lgs. 4 novembre 2015, n. 186.

Nel complesso, si possono ancora trovare lacune normative (ad esempio nella giurisdizione militare) e regolamenti contraddittori. Nella prassi, tuttavia, tali casi di difficoltà e contraddizioni vengono risolti su un piano pragmatico, come nei procedimenti penali, dove non vengono applicate le norme sulla lingua madre o l'appartenenza linguistica dell'imputato a favore, invece, della libera scelta della lingua da parte dello stesso. Ciò era ed è mirato a prevenire ogni possibile influenza da

⁵ Cfr. G. DENICOLÒ, *La giustizia nella regione dal 1945 alla fine del secolo. Una storia di autonomia o una brutta storia?*, in G. FERRANDI, G. PALLAVER (a cura di), *La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol nel XX secolo. I. Politica e istituzioni*, Trento, 2007, 239 (219-262).

⁶ Ivi, 240.

⁷ Ivi, 241.

⁸ Ivi, 241-242.

parte degli organi dello stato (per es. la P.S.) sull'imputato e proteggere quest'ultimo da eventuali misure prese a suo svantaggio. Tuttavia, questa prassi porta comunque alla conseguenza che di regola si usa la lingua dell'avvocato difensore⁹.

Tali modifiche e aggiustamenti sono andati incontro all'interesse di tutti gli attori coinvolti nei singoli procedimenti: le parti civili o penali, giudici, avvocati, periti, testimoni ecc., che sono interessati a un processo lineare, breve, meno complicato e costoso possibile. Per poter realizzare questi interessi diffusi, i singoli attori coinvolti, specialmente in un processo potenzialmente bilingue, si adeguano alla realtà per incontrare meno resistenze possibili sul piano procedurale.

I processi monolingui, in tedesco o in italiano (non entro nel merito della lingua ladina), nella realtà processuale quotidiana funzionano abbastanza bene, anche perché i tribunali possono far leva su personale bilingue: ciò vale non solo per i giudici, i pubblici ministeri, il personale amministrativo, ma in gran parte anche per gli avvocati, i cui studi si sono nel frattempo dotati di personale di tutti e due gruppi linguistici per poter far fronte alla problematica della lingua. I processi civili sono un po' più flessibili dei processi penali, come abbiamo visto prima. Il vero problema sono e rimangono i processi bilingui. Quasi immancabilmente un processo cominciato in modo bilingue si chiude in modo monolingue. Il motivo è pragmatico: le parti in causa finiscono col trovare accordi per proseguire, almeno in parte se non in toto, in una sola lingua, vuoi per snellire la procedura, vuoi per risparmiare sui costi, vuoi per venire incontro al giudice ecc. È lunga la serie dei motivi per non proseguire in tutte e due le lingue. Alla fine può accadere che il processo si chiuda con una sentenza nelle due lingue, ma nemmeno questo è scontato. Inoltre alcuni giudici, che dovrebbero stilare la sentenza nella lingua dell'imputato, scrivono la sentenza nella loro madrelingua, diversa da quella dell'imputato, e la fanno poi tradurre, anche se questa procedura non sarebbe lecita. Ma se non ci fosse questa "mano invisibile", questa flessibilità pragmatica, il "sistema Sudtirolo" nei tribunali non funzionerebbe

⁹ Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Die Regelungen zum Sprachgebrauch vor Gericht und Verwaltung*, in AA.VV. (a cura di), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, vol. 7, Baden-Baden, 2005, 349 (332-350).

in modo adeguato. In questo senso la descrizione del regime linguistico in Sudtirolo presentata da Karl Zeller è un po' troppo rosea. Si può comunque concordare con Zeller che l'obiettivo funzionale delle procedure giudiziarie sembra aver gradualmente preso il sopravvento sui criteri etnici, che sono stati un po' accantonati.

3. *Simone Penasa: la tutela delle minoranze linguistiche in Trentino*

Esiste una ricca letteratura sulla tutela giuridica e sul trattamento delle micro-minoranze in Trentino¹⁰. Si tratta della minoranza etnica ladina e delle due isole linguistiche tedesche, dei *mòcheni* e dei *cimbri*. Le disposizioni generali di tutela, come ben si evince dal contributo di Simone Penasa, hanno quadri giuridici diversi che derivano dalla consistenza numerica delle tre minoranze. Mentre la minoranza ladina è concentrata in Val di Fassa e costituisce circa il 3,5% della popolazione trentina, la minoranza tedesca in realtà è davvero una micro-minoranza di circa 2.000 unità.

La differenza tra i due gruppi linguistici non si basa solamente sul fatto che quello ladino gode di una serie di diritti che vanno al di là del suo insediamento territoriale in Val di Fassa; la sua tutela ha trovato spazio anche nelle istituzioni politiche, fino alla rappresentanza legalmente garantita di un ladino nel consiglio provinciale trentino.

Oltre a questa dimensione giuridica c'è però anche una dimensione di "politica". Per la pacificazione dei conflitti etnici, ma anche per la tutela delle minoranze, sono rilevanti, tra le altre cose, l'influenza degli attori nazionali esterni e le loro relazioni esclusive con le parti in conflitto. In modo analogo si è svolto, a livello internazionale, il ruolo dell'Austria nei confronti dell'Alto Adige, mentre l'Alto Adige è stato ed è attore regionale "esterno" per i ladini del Trentino. I ladini del Trentino e dell'Alto Adige formano in un certo senso il ponte etnico regionale. Ciò è molto meno evidente nel caso delle minoranze di lingua tedesca, per-

¹⁰ Cfr. J. WOELK, S. PENASA, F. GUELLA (a cura di), *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino e esperienze comparate*, Padova, 2014; S. BARONCELLI (a cura di), *Regioni a statuto speciale e tutela della lingua. Quale apporto per l'integrazione sociale e politica?*, Torino, 2017.

ché esse sono poco rilevanti numericamente e, soprattutto, non hanno un ancoraggio istituzionale come i ladini. Sono quindi lontane dai processi decisionali della politica, al contrario dei ladini.

Tuttavia, non si può trascurare la cultura politica di un territorio. Quale atteggiamento culturale troviamo nella popolazione trentina verso le loro minoranze linguistiche? Ci sono differenze nell'atteggiamento da una parte verso i ladini e, dall'altra parte, verso i mochèni e i cimabri? Più piccole sono le minoranze, meno vengono considerate? Spesso si ha l'impressione che per l'autonomia trentina le minoranze linguistiche abbiano una funzione giustificativa più che rivestire un valore culturale e propulsivo, anche se, come sottolinea giustamente Penasa, le riforme introdotte dalla legge costituzionale 1/2017 riguardo alle «Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* in materia di tutela della minoranza ladina» hanno aperto nuove ed importanti prospettive.

Nonostante ciò, le possibilità di partecipazione politica sul piano istituzionale sembrano essere ancora carenti, specialmente per le minoranze di lingua tedesca; rispetto a queste ultime, il gruppo etnico ladino, più consistente, è certamente più integrato nell'architettura giuridica dello statuto. Eppure ci sono altre forme di partecipazione, come quella deliberativa, che consentirebbero anche alle micro-minoranze linguistiche di partecipare in modo più adeguato alla cosa pubblica. Ben vengano perciò le misure proposte dalla Consulta: dare maggiore visibilità al riconoscimento delle minoranze linguistiche e renderne più organica la disciplina; introdurre ulteriori strumenti di tutela negli ambiti della scuola, della lingua e della cultura; rafforzarne la rappresentanza e la partecipazione politica in Trentino¹¹.

¹¹ Consiglio della Provincia autonoma di Trento, Documento conclusivo della Consulta. Relazione sulla partecipazione, 2018, 14-19, <https://www.riformastatuto.tn.it/content/download/16357/263768/version/1/file/Documento+conclusivo.+Proposte+per+la+riforma+dello+Statuto+di+autonomia.pdf> (7.11-2021).

4. Antonio Cassatella: la giurisdizione amministrativa e contabile in Trentino-Alto Adige: profili di tutela dell'autonomia speciale e delle minoranze linguistiche

Antonio Cassatella ha ragione. La composizione del Tribunale regionale di giustizia amministrativa (TRGA) e la nomina politico-amministrativa dei giudici è da sempre oggetto di critiche e controversie, «fermo restando la possibilità di selezionare al possesso di specifici requisiti linguistici», come giustamente aggiunge. Benché la Corte europea dei diritti dell'uomo e il Consiglio di Stato legittimino da un punto di vista giuridico la nomina politico-amministrativa e si guardi piuttosto all'effettiva condotta dei giudici, che deve essere apprezzata sul piano giuridico, ci sono almeno due punti che in questo contesto devono essere presi in considerazione.

La valutazione dell'effettiva condotta dei giudici si può fare solo *ex post*, dopo la nomina politico-amministrativa, che per di più è indeterminata. Pertanto l'argomento dell'effettiva condotta potrebbe essere valida, ma potrebbe anche rivelarsi fallimentare.

Per superare ulteriori controversie riguardo a tale nomina, che si realizza attraverso i partiti politici, si dovrebbe abbandonare la vecchia logica etnico-politica. Il fatto stesso che, in occasione di ogni nuova nomina di un/a giudice, si accendono dibattiti di questo tipo, spesso polarizzanti, dovrebbe indurre a discutere vie alternative alla nomina politica, onde eliminare il più possibile ogni dubbio di parzialità. Infatti, con la nomina politica i giudici perdono il loro patrimonio più importante: la fiducia.

Gli otto membri che compongono il TRGA devono appartenere per metà al gruppo linguistico italiano e per metà a quello tedesco. Alla presidenza si alternano ogni due anni un magistrato di lingua italiana e uno di lingua tedesca. Il presidente viene scelto dai magistrati all'interno del proprio gruppo linguistico e nominato su proposta del presidente del Consiglio dei ministri con decreto del presidente della Repubblica¹².

In base alle norme di attuazione recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, concer-

¹² Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa. Sezione autonoma per la provincia di Bolzano, 2003, 8, file:///C:/Users/gunpa/AppData/Local/Temp/108147_verwaltungsgericht_bozen_it-4.pdf (13.12.2021).

nenti 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, in base al decreto legislativo (GU n. 50 del 1.3.2018) i magistrati della sezione autonoma sono per la metà nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su parere del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e con l'assenso del Consiglio provinciale di Bolzano limitatamente agli appartenenti al gruppo di lingua tedesca, e per l'altra metà sono nominati dal Consiglio provinciale di Bolzano e con decreto del Presidente della Repubblica, previo svolgimento di un'apposita procedura di selezione¹³.

In sintesi, i giudici vengono nominati per metà – due tedeschi e due italiani – dal Consiglio provinciale, e per metà – ugualmente due tedeschi e due italiani – dal Governo centrale. I due tedeschi “governativi” hanno comunque bisogno del consenso del Consiglio provinciale. Sommando i giudici nominati direttamente o con il consenso obbligatorio da parte del Consiglio provinciale, si arriva a sei nomine “politiche” su otto.

I quattro giudici che vengono nominati dal Consiglio provinciale non sono proposti da un organo politico etnicamente indiviso, bensì i rispettivi giudici sono nominati dal Consiglio provinciale secondo la proposta dei membri del Consiglio del rispettivo gruppo linguistic¹⁴. La competizione tra i candidati si gioca così interamente all'interno dei partiti più rilevanti dei due gruppi linguistici.

Questo non solo disattende il principio della separazione dei poteri, ma anche la condizione fondamentale che la giurisprudenza italiana ha sempre richiesto per poter considerare costituzionalmente inoppugnabile la nomina politica dei giudici. Questa condizione di base stabilisce che i giudici di nomina politica non possono mai avere la maggioranza nel collegio dei giudici¹⁵.

¹³ Cfr. Altalex, Trentino-Alto Adige, attuazione dello Statuto speciale: requisiti di nomina dei componenti del TAR. Decreto legislativo, 29/12/2017 n° 236, G.U. 01/03/2018. Pubblicato il 02/03/2018, 2018, <https://www.altalex.com/documents/leggi/2018/03/02/norme-di-attuazione-dello-statuto-speciale-per-il-trentino-alto-adige> (13.12.2021).

¹⁴ Cfr. G. DENICOLÒ, *Das Verwaltungsgericht Bozen*, in AA.VV. (a cura di), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, cit., 384 (380-385).

¹⁵ Ivi, 384, nota 16.

Come si vede – e mi sono soffermato solo sulla nomina dei giudici del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Bolzano – tale nomina non accresce la fiducia né nei confronti del tribunale, né dei singoli giudici, indipendentemente dalla loro effettiva condotta, poiché essa pecca *ab initio* di un *vulnus* etnico-politico.

5. Alice Valdesalici: il regime della finanza pubblica provinciale e regionale

La questione della finanza pubblica provinciale e regionale è una tematica complessa e il primo aspetto che emerge è il fatto che l'autonomia finanziaria (e non solo quella) è in continua evoluzione, come abbiamo visto specialmente nei tempi della pandemia¹⁶. È forse la materia più concreta in cui si esprime la dimensione regionale, il nesso tra Trento e Bolzano. Sta di fatto che in quest'ambito le due province si muovono (quasi¹⁷) sempre in tandem e in sintonia per trovare proficui accordi con lo Stato. A parte le questioni affrontate da Alice Valdesalici, vorrei soffermarmi sull'impatto che il regime relativo alle finanze ha avuto non solo sul tipo e sul modo del finanziamento delle due province e della regione, ma anche sulla nuova realtà politica e giuridica tra Roma e Vienna. L'autonomia finanziaria è l'esempio lampante di un'evoluzione sviluppatasi in una direzione che nessuno avrebbe mai immaginato.

L'Accordo di Parigi (De Gasperi-Gruber) del 1946, da alcuni inizialmente ritenuto “carta straccia”, si rivelò già all'epoca uno strumento che apriva grandi prospettive per il futuro. Certamente ci sono voluti decenni perché la buona volontà di entrambe le parti, a Roma e a Vienna, a Bolzano e a Innsbruck, prevalesse sui nazionalismi. Eppure la democrazia

¹⁶ Cfr. A. VALDESALICI, *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *federalismi.it*, no. 18 – 06/10/2010, 2010, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=16936> (12.12.2021); A. VALDESALICI, *Riforma del federalismo fiscale e Regioni speciali: gli opposti a volte si attraggono*, in F. PALERMO, S. PAROLARI, A. VALDESALICI (a cura di), *Costituzioni finanziarie e riforme. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2020, 205-222.

¹⁷ M. BRUNAZZO, *Pericolose le fughe solitarie*, in *Corriere dell'Alto Adige*, 19.12.2021, 1 e 4.

della condivisione e del negoziato, già delineata nel testo del Trattato, ha infine prevalso.

Il Trattato può essere considerato il risultato di un compromesso per il quale tutti hanno dovuto pagare un prezzo. L'Austria rinunciò alla restituzione dell'Alto Adige, l'Alto Adige rinunciò di fatto al diritto di autodeterminazione, l'Italia rinunciò alla piena sovranità su una parte del suo territorio nazionale.

Nel 1946 nessuno si sarebbe immaginato che un giorno l'Austria e l'Italia avrebbero esercitato una sorta di "sovranità comune" sull'Alto Adige/*Südtirol* nell'ambito di un'Europa unita. Dopo il ricorso dell'Austria all'ONU, per iniziativa del ministro degli esteri Bruno Kreisky (1911-1990), dopo gli attentati e le bombe degli anni Sessanta, e in seguito a estenuanti trattative, nel 1992 l'Austria e l'Italia hanno risolto in maniera ufficiale e formale, attraverso la quietanza liberatoria, la controversia sull'Alto Adige/*Südtirol*. Sulla base del Trattato di Parigi hanno quindi inaugurato una nuova era di collaborazione che ha trasformato l'Alto Adige/*Südtirol*, *de facto*, in un "condominio" italo-austriaco.

Negli atti relativi alla quietanza liberatoria si documenta e si riconosce, da entrambe le parti, il completo adempimento dell'Accordo di Parigi da parte dell'Italia. Per l'Austria ciò significa il definitivo riconoscimento dello status quo conseguente all'Accordo. A tale situazione nessuna delle due parti può, con atti unilaterali, apportare significativi cambiamenti senza mettere in pericolo l'equilibrio raggiunto non solo nelle relazioni tra i due Stati, ma anche nel concreto rapporto tra i gruppi linguistici presenti in Alto Adige.

Appare significativo che la versione della dichiarazione austriaca relativa alla quietanza liberatoria, già concordata nel 1969, si riferisca non solo alla garanzia permanente degli «interessi della popolazione di lingua tedesca dell'Alto Adige», ma altresì, e in maniera inequivocabile, alla «convivenza pacifica e allo sviluppo dei gruppi linguistici dell'Alto Adige.»¹⁸

¹⁸ G. DENICOLÒ, G. PALLAVER, *Doppelstaatsbürgerschaft für Südtiroler/-innen: Verzicht auf Alleingänge*, in E. ALBER, A. ENGL, G. PALLAVER (a cura di), *Politika 2018. Autonomiekonvent und Consulta. Die Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Alto Adige/Südtirol: partizipative Prozesse*, in *Vergleich/Convenzione sull'Autonomia e Consulta La riforma dello Statuto d'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol*:

La nota verbale austriaca del giugno 1992, indirizzata al governo italiano, richiama in termini positivi e consensuali il «quadro di responsabilità comune» anche in caso di futuri «cambiamenti normativi». Ormai, per l’Austria, la “questione dell’Alto Adige/*Südtirol*” non è più una propria questione puramente interna, esattamente nella stessa misura in cui non lo è per l’Italia. Né l’Italia né l’Austria possono adottare misure unilaterali che si ripercuotano sull’autonomia, sulla tutela delle minoranze e sulla convivenza dei gruppi linguistici. Si tratta di una peculiarità nel contesto della tutela delle minoranze, che entrambi i Paesi rispettano, peraltro, senza grande clamore.

Nei decenni passati, l’Italia si è attenuta a questa logica, radicata sia sul piano giuridico che nella prassi, ricercando sempre l’accordo con l’Austria in ordine a decisioni importanti riguardanti l’Alto Adige/*Südtirol*.

Nel 2014, ad esempio, l’allora presidente del Consiglio Matteo Renzi indirizzò una nota verbale al cancelliere federale Werner Faymann, in cui si faceva esplicito riferimento alla quietanza liberatoria del 1992, comunicando l’accordo raggiunto sulla nuova disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e le istituzioni autonomistiche locali e sottolineando che tale procedura sarebbe stata rispettata anche in caso di future modifiche.

La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche dell’Alto Adige/*Südtirol*, funge, in questo contesto, da sostanziale longa manus ovvero da “delegata” dell’Austria, poiché, in pratica, ogni modifica al complesso normativo e istituzionale dell’autonomia viene sostanzialmente concordata preventivamente tra Bolzano e Vienna.

A sua volta, neppure l’Austria può adottare misure che abbiano un impatto significativo sulla realtà dell’Alto Adige/*Südtirol* prescindendo da questo quadro bilaterale di consultazione e di condivisione, ossia senza tenere conto del punto di vista dell’Italia. Che essa ne sia pienamente consapevole, è stato reso evidente nel 2017, quando, dopo le elezioni al parlamento austriaco, il nuovo governo tra Österreichische Volkspartei (ÖVP) e Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) (popolari e nazional-liberali) voleva introdurre il “doppio passaporto” per i sudtirolesi di lingua tedesca e ladina. L’Austria ha dovuto abbandonare l’idea di un proprio intervento normativo unilaterale e, al contrario, riconoscere prontamen-

processi partecipativi a confronto. Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell’Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol, Bozen, 2018, 264, (255-280).

te, attraverso ripetute dichiarazioni ufficiali, la necessità di una doverosa intesa con l'Italia su un progetto che avrebbe sicuramente toccato la convivenza dei gruppi linguistici nella provincia di Bolzano¹⁹.

L'Accordo di Parigi del 1946 si è quindi evoluto nel tempo grazie alla “buona volontà” di entrambe le parti e – nel solco del processo di unificazione e integrazione europea che ha progressivamente indebolito e relativizzato la logica delle sovranità statali – ha aperto la via alla costruzione dell'autonomia come “condominio italo-austriaco”²⁰.

Il regime della finanza pubblica provinciale e regionale è solo uno degli esempi dal quale si può evincere la nuova dimensione dell'autonomia “condominiale.”

6. *Esther Happacher: la revisione dello Statuto speciale del 1972*

Per le modificazioni dello Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa, come stabilito dall'art. 103 dello Statuto di Autonomia, parte dal consiglio regionale su proposta dei consigli delle Province di Trento e di Bolzano e successiva conferma con deliberazione del consiglio regionale. Non entro nel merito dei progetti di modificazione dello Statuto di iniziativa governativa o parlamentare.

Il problema della revisione consiste nella necessità del consenso tra le due Province di Trento e di Bolzano, consenso che deve essere espresso dal Consiglio regionale. Considerando la complessità dell'impianto giuridico e la differente realtà sociale, trovare un consenso di base appare assai difficile. L'autonomia di Bolzano si presenta come autonomia territoriale e trae la sua legittimazione politico-istituzionale dalla tutela

¹⁹ Cfr. M. HALLER, H. ATZ, HERMANN, G. PALLAVER, *Doppelstaatsbürgerschaft – politischer Spaltpilz oder Instrument zur Stärkung sozialer Integration und transnationaler Verbundenheit? Ergebnisse einer sozialwissenschaftlichen Umfrage in Südtirol*, in G. PALLAVER, E. ALBER, A. ENGL (a cura di), *Politika 2020. Südtiroler Jahrbuch für Politik/ Annuario di politica dell'Alto Adige/Anuar de politica dl Südtirol. EU-Wahlen 2019 in der Europaregion. Konfliktfeld Doppelpass/Elezioni europee 2019 nell'Euregio. Tema conflituale doppio passaporto*, Bozen, 2020, 143-179.

²⁰ Cfr. G. PALLAVER, G. DENICOLÒ, *Il “condominio” italo-austriaco*, in *Alto Adige*, 5.9.2021, 5.

della minoranza tedesca e ladina. L'autonomia trentina, invece, è un'autonomia territoriale senza un radicamento etnico. Il Trentino non gode di un'autonomia basata sulla tutela delle sue minoranze, bensì di un'autonomia con la quale può tutelare le sue minoranze, quella ladina e quelle tedesche (mòcheni, cimbri). Non a caso l'Austria svolge un ruolo di tutela a favore della minoranza linguistica tedesca e ladina in Sudtirolo, ma non a favore delle minoranze linguistiche in Trentino.

Esiste, inoltre, una differenza sostanziale sugli orientamenti che riguardano il futuro della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. La Convenzione di Bolzano si è così espressa nel suo documento finale: «Si è manifestato consenso sulla necessità di superare l'attuale configurazione della Regione [...] Una parte dei componenti della Convenzione dei 33 è palesemente a favore dell'abolizione tout court della Regione.»²¹ Il documento finale della Consulta di Trento invece parla un'altra lingua: «Si propone che la Regione mantenga il carattere costituzionale di ente pubblico territoriale, accentuando la sua funzione di strumento di cooperazione, di coordinamento e di concertazione fra le due Province autonome.»²² Come trovare un consenso, se Bolzano vuol abolire la Regione e Trento vuol mantenerla?

Sotto queste premesse una “grande revisione” dello Statuto sembra poco probabile. Un'impresa di questo tipo può essere paragonata alla riscrittura della Costituzione italiana. Tutte le volte che i vari governi hanno cercato di far passare una “grande riforma”, con poche eccezioni queste riforme sono state bloccate dai referendum costituzionali (ricordiamo solo l'ultimo del dicembre 2016). Quando invece, come avvenuto nel settembre del 2020, è stato sottoposto a referendum un quesito chiaro e circoscritto (come la riduzione dei parlamentari), allora si è trovata una maggioranza per la riforma²³.

²¹ Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, Proposte in ordine alla revisione dello Statuto di Autonomia Convenzione dei 33, 2018, http://www.konvent.bz.it/sites/default/files/atoms/files/proposte_in_ordine_alla_revisione_dello_statuto_di_autonomia_c33.pdf (7.11-2021).

²² Consiglio della Provincia autonoma di Trento, Documento conclusivo della Consulta. Relazione sulla partecipazione, 2018, <https://www.riformastatuto.tn.it/content/download/16357/263768/version/1/file/Documento+conclusivo.+Proposte+per+la+riforma+dello+Statuto+di+autonomia.pdf> (7.11-2021).

²³ Cfr. G. PALLAVER, *Verfassungsreferendum zur Verkleinerung des italienischen Par-*

La stessa cosa vale per lo Statuto di Autonomia. Una “grande riforma” non ha possibilità di trovare un consenso tra Bolzano e Trento; potrebbero averla, invece, singole riforme precise e circoscritte, o al massimo piccoli “pacchetti” di riforme.

Per arrivare a queste riforme, però, c’è bisogno di un *gentlemen’s agreement* tra le due Province di Bolzano e di Trento. L’impianto autonomistico per Bolzano è più complesso di quello di Trento per via della differente situazione etnica. Si pensi solo alla proporzionale etnica, al bilinguismo, alla scuola ecc.; tutte problematiche che a Trento non esistono. Di conseguenza tutte le questioni che non sono di interesse comune tra le due Province, ma che sono rilevanti per la Provincia in questione, dovrebbero essere decise da una parte e accettate dall’altra. Si tratta, in sintesi, dell’autonomia decisionale di ogni Provincia su materie che non sono di interesse comune.

7. Francesco Palermo e Jens Woelk: power sharing e convivenza fra i gruppi linguistici

Francesco Palermo e Jens Woelk hanno bene illustrato il modello di *complex power sharing* e di *consociational democracy* realizzato in Sudtirolo²⁴. Hanno giustamente sottolineato, come risultato di questo sistema, anche il basso grado di conflittualità. A fronte di tale verità, non va però dimenticato che non sono passati tanti anni dal dibattito sul *disagio degli italiani*, che aveva a che fare anche con il sistema politico, come vedremo più avanti. Nonostante tutto alcuni principi del sistema consociativo andrebbero aggiustati e si dovrebbe puntare più sulla flessibilità e meno sulla rigidità nell’impianto giuridico, per potersi adeguare in tempi meno lunghi e senza complicate procedure alla realtà che cambia sempre più in fretta.

laments. Zur Wirkung eines Meinungsklimas aus tiefsitzendem Misstrauen und populistischem Groll, in *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 52, Issue 1, 2021, 108-124, <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2021-1>.

²⁴ S. WOLFF, *Complex Power Sharing as Conflict Resolution: South Tyrol in Comparative Perspective*, in J. WOELK, F. PALERMO, J. MARKO (a cura di), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol (European Academy Bozen/Bolzano)*, Leiden/Boston, 2008, 329-370.

Il *power sharing* sudtirolese contiene quattro principi fondamentali: i. partecipazione al potere politico di tutti i gruppi linguistici ufficialmente riconosciuti; ii. autonomia decisionale dei singoli gruppi linguistici in questioni che non sono di interesse comune, in primis scuola e cultura; iii. rappresentanza proporzionale dei singoli gruppi linguistici in organi politici, nelle assunzioni nei servizi pubblici e nell'assegnazione di finanziamenti pubblici; iv. diritto di veto da parte di ogni gruppo linguistico per la difesa di interessi fondamentali relativi alla tutela del gruppo stesso.

Se diamo uno sguardo alla partecipazione dei gruppi linguistici (art. 50 dello Statuto del 1972), troviamo alcuni punti deboli sia sotto il profilo istituzionale che politico. Per quanto riguarda la dimensione istituzionale, la partecipazione a livello di giunta per il gruppo linguistico ladino dipende dall'elezione di due rappresentanti ladini nel consiglio provinciale o dalla maggioranza qualificata degli altri per far sì che un ladino possa essere cooptato in giunta se mancano i numeri. Solo con l'elezione del 2018 e per la prima volta nella storia del Consiglio, i ladini hanno avuto accesso alla giunta provinciale grazie alla loro forza numerica, dato che ne erano stati eletti due. Tuttavia ciò rimane un'eccezione, mentre in genere vi è la dipendenza della rappresentanza in giunta di un gruppo linguistico da altri²⁵.

Passiamo alla dimensione politica. Le coalizioni si formano in base a una segregazione etnica e politica. La dimensione etnica è prevista dallo Statuto, la dimensione politica dipende dalla prossimità ideologica e politico-autonomistica dei partiti in vista di una futura coalizione. La *Südtiroler Volkspartei* (SVP), per lunghissimi anni partito egemone e oggi comunque ancora dominante, entra in coalizione solo con partiti autonomisti. Dal 1993 al 2018, cioè in un periodo, in cui la maggior parte dei partiti italiani in Consiglio provinciale erano anti- o semi-autonomisti, la grande maggioranza della popolazione italiana non era rappresentata in giunta. Ciò non contrasta con il principio formale, ma con quello sostanziale del massimo coinvolgimento di tutti i gruppi linguistici nel processo decisionale. Calcolando la percentuale della popolazione italiana che in quella fase era rappresentata in giunta, essa oscillava tra il 23,3%

²⁵ Cfr. M. VALENTIN, *Die politische Vertretung der ladinischen Minderheit im Südtiroler Landtag*, Innsbruck, 2020.

(1993-1998) e il 29,5% (2013-2018)²⁶. Questa asimmetria si registra anche a livello di giunte comunali. Il basso grado di inclusione del gruppo linguistico italiano nelle istituzioni politiche è stato uno dei motivi del cosiddetto *disagio degli italiani*²⁷.

Un piccolo rimedio potrebbe essere l'introduzione della *proporzionale volontaria*. Se in relazione alla sua consistenza numerica un gruppo linguistico in giunta è sottorappresentato, gli altri potrebbero decidere di cooptare un assessore esterno di quel gruppo (più debole) indipendentemente dal diritto in base alla forza etnica in Consiglio. In questo caso non si tratterebbe di una *rinuncia* a qualcosa da parte di nessuno, ma semplicemente dell'*aggiunta* di qualcosa. Sarebbe un bel segno di solidarietà con l'altro gruppo linguistico. È già successo, inoltre, che al gruppo linguistico italiano mancassero pochi decimali per avere diritto a un ulteriore assessore; se non si arriva a un punteggio pieno della percentuale, il meccanismo non scatta. Anche in questo caso si potrebbe pensare ad un'interpretazione meno rigida per venire incontro al gruppo linguistico più debole.

Rimane un ulteriore problema. Nella legislatura 1973-1978 per un lungo periodo il PSI entrò in giunta solo a titolo etnico, senza formare una coalizione programmatica. Cosa succederebbe, se nessun consigliere italiano volesse entrare in giunta? Non è mai successo, ma si dovrebbe pensare a come rimediare se accadesse un fatto del genere.

Anche il secondo principio, l'autonomia decisionale dei singoli gruppi, specialmente per le *policies* di scuola, cultura e sport rimane zoppicante. Nella giunta provinciale le decisioni vengono prese a maggioranza e perciò "vince" chi ha i numeri. Così la SVP a livello di giunta ha sempre votato, grazie alla sua maggioranza assoluta, contro l'istituzione di una scuola bilingue per il gruppo linguistico italiano, anche se esiste un'autonomia decisionale in questo settore. Una maggioranza tedesca ha deciso contro il gruppo minoritario italiano su una questione che riguardava solo il gruppo italiano.

²⁶ Cfr. G. PALLAVER, *Il sistema politico in provincia di Bolzano: la complessa ripartizione del potere e le sfere di influenza etnica*, in H. ATZ, M. HALLER, G. PALLAVER (a cura di), *Differenziazione etnica e stratificazione sociale in Alto Adige. Una ricerca empirica*, Milano, 2017, 66 (57-73).

²⁷ Cfr. G. PALLAVER (a cura di), *Politika 13. Jahrbuch für Politik/Annuario di politica/Anuar de politica*, Bozen, 2013.

Rimane difficile anche il rapporto tra proporzionale etnica e meritocrazia. Il sistema proporzionale ha funzionato come sistema di regolazione dei conflitti, perché con esso si è potuto evitare che disuguaglianze sociali si trasformassero in conflitti etnici. Ma il criterio della meritocrazia viene applicato solo all'interno di ogni gruppo, non tra tutti i gruppi linguistici. E la distribuzione delle risorse secondo il principio proporzionale non ha causato mai dei conflitti perché le risorse economiche sono abbondanti. In un periodo di risorse calanti, però, ciò potrebbe diventare un serio problema.

Alla fine anche il diritto di veto dei singoli gruppi linguistici è un'arma spuntata. Quando un gruppo linguistico ritiene che i propri diritti fondamentali siano lesi, può fare ricorso al diritto di veto (art. 56 dello Statuto), ma ha bisogno dei due terzi del proprio gruppo linguistico presente in Consiglio provinciale. A causa della frammentazione politico-ideologica, il gruppo linguistico italiano non è mai riuscito in questa impresa. Essa è riuscita una sola volta al gruppo linguistico ladino perché il suo consigliere rappresentava il 100% del gruppo in Consiglio.

Se anche in futuro il sistema politico vuol essere legittimato dai gruppi linguistici e contribuire alla pacificazione, convivenza e proficua cooperazione tra essi, gli esempi qui riportati segnalano la necessità di introdurre alcuni correttivi istituzionali.

* * *

8. Le commissioni paritetiche

Vorrei chiudere approfondendo brevemente un problema che troviamo in modo più o meno implicito in tutti gli interventi sull'autonomia. Parlo delle commissioni paritetiche.

Dopo il blocco e l'insuccesso della Convenzione (2016-2017) sull'adattamento e sull'ulteriore sviluppo del Secondo Statuto di Autonomia, tale compito è stato rimesso nelle mani delle Commissioni paritetiche, dei Dodici e specialmente dei Sei (secondo l'art. 107 dello Statuto).

Queste due commissioni svolgono un ruolo centrale per l'autonomia e sono il fulcro delle relazioni tra le due Province di Trento e di Bolzano, la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e lo Stato. Esse elaborano le norme di attuazione dello Statuto di Autonomia e contribuiscono

alla risoluzione di (potenziali) conflitti. Le norme di attuazione vengono emanate con decreti del Presidente della Repubblica, sentita, appunto, la commissione paritetica e dopo la relativa deliberazione del Consiglio dei ministri. Vengono promulgate, dunque, come decreti presidenziali, ma non come decreti legislativi. Questo rappresenta una «discrepanza tra la norma (soluzione di compromesso) e la pratica (sviluppo rapido).»²⁸ Nella gerarchia delle norme i decreti di attuazione si trovano al di sopra delle leggi ordinarie approvate dal parlamento. La delibera di norme da parte delle commissioni paritetiche però contraddice il principio parlamentare dell'approvazione delle leggi e quindi la loro legittimità democratica. Queste norme, inoltre, sono private anche di un reale controllo riguardo alla loro costituzionalità.

In contrasto con questo requisito democratico di legittimità, le norme di attuazione vengono approvate senza il coinvolgimento dei Consigli regionali di Trento o di Bolzano, del Consiglio regionale o del parlamento italiano. L'elaborazione delle norme avviene *in cameralibus*, evitando ogni sfera pubblica. Il fatto che le norme di attuazione, elaborate dalle commissioni, vengano di regola deliberate dal Consiglio dei ministri senza ulteriori cambiamenti, significa che tali commissioni svolgono, almeno indirettamente, una funzione legislativa.

D'altro canto si potrebbero avanzare contro-argomentazioni per giustificare la legittimità democratica delle norme di attuazione. Un argomento potrebbe far leva sull'elezione democratica di una parte dei membri delle due Commissioni, sottolineando così una *legittimazione indiretta*. La Commissione dei Dodici, competente per le questioni riguardanti le due Province di Bolzano e di Trento nonché della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, è composta da sei rappresentanti dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Dei dodici rappresentanti tre devono appartenere al gruppo linguistico tedesco. La Commissione dei Sei, una commissione speciale per le norme di attuazione riferite alle materie di competenza della Provincia di Bolzano, ha sei componenti, tre in rappresentanza dello Stato e tre della Provincia. Dei tre membri statali uno deve

²⁸ F. PALERMO, *Rolle und Wesen der paritätischen Kommissionen und ihrer Durchführungsbestimmungen*, in AA.VV. (a cura di), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, cit., 396 (395-405).

appartenere al gruppo linguistico tedesco, mentre uno dei componenti che rappresentano la Provincia di Bolzano deve appartenere al gruppo linguistico italiano.

Anche se una parte dei membri di queste commissioni appartiene al Consiglio provinciale o al parlamento, alcuni componenti sono esperti nominati dalla Provincia o dallo Stato. La tesi di una legittimazione indiretta non regge, poiché esiste una legittimazione democratica soltanto parziale.

Il dubbio sulla legittimità democratica, insieme a un declino della “credenza nella legittimità” (Weber), comporterebbe una trappola della legittimità. Questo vale per la *legittimità normativa*²⁹. Tale livello di legittimazione normativa si basa sulla promessa che in futuro la società si sviluppi in modo positivo e che, a sua volta, la società creda in questa promessa. Tuttavia, se tali aspettative non vengono soddisfatte, viene erosa la base della legittimità. Riferito al nostro caso, questo significa che il livello normativo di legittimità dura finché le due commissioni producono successi comprensibili e recepibili dalla popolazione. Finora è stato così, quindi questo tipo di legittimazione potrebbe essere usato per giustificare la legittimità democratica. Tuttavia, il livello normativo della legittimità viene usato per spiegare la credenza nella legittimità nei sistemi autoritari. Ciò significa che esso è assai poco applicabile al nostro caso.

Anche la *legittimità empirica*, intesa come effetto positivo sulla politica di fatto e sulle condizioni sociali, può generare un grado sufficiente di fiducia nella legittimità o, in ogni caso, un sostegno specifico e diffuso (David Easton). Questo sostegno è particolarmente consolidato quando entrano in gioco tre principi: l’inclusione sociale e politica di tutti i gruppi sociali rilevanti, l’efficienza istituzionale nel senso di rapide decisioni e implementazioni, nonché l’efficacia politica. Qui si intende il contributo delle decisioni politiche all’evidente risoluzione di tutti i tipi di problemi sociali. Nel nostro caso, almeno due delle tre condizioni mostrano evidenti mancanze. L’inclusione sociale e politica di tutti i gruppi sociali rilevanti non è assolutamente garantita nella composizione delle commissioni. L’efficienza istituzionale, inoltre, lascia molto a desidera-

²⁹ W. MERKEL, *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Wiesbaden, 2010, 59.

re se si considera che l'attuazione del Secondo Statuto d'autonomia ha richiesto vent'anni e che, a seconda delle circostanze politiche, i lavori delle commissioni riescono talvolta a essere rapidi, ma poi vengono nuovamente bloccati. Così, anche la legittimità empirica non può sostituire la mancanza di legittimità democratica.

Se partiamo dal presupposto che la legittimità si riferisce al riconoscimento sociale di una comunità e del suo sistema governativo, allora il potere politico in democrazia deve essere riconosciuto e giustificato. Sia il riconoscimento che la giustificazione si realizzano attraverso e nel quadro della comunicazione politica. Il carattere duale della legittimità risulta dalla somma delle convinzioni di legittimità e, dal punto di vista normativo, dalla qualità della struttura delle regole. La pubblicità è quindi un vincolo necessario, anche se non sufficiente, della legittimità³⁰. Oggi la politica parlamentare-rappresentativa è diventata in larga misura una politica dipendente dalla comunicazione politica. La democrazia rappresentativa è sempre anche una democrazia comunicativa, che è in un costante processo di scambio tra i rappresentati e i rappresentanti (e viceversa). Se il potere politico deve essere legittimato, cioè giustificato, allora questa legittimità ha anche una capacità di giustificazione comunicativa. Nei sistemi democratici, il potere politico ha bisogno di approvazione³¹.

Sulla base di queste premesse, le commissioni paritetiche mancano in gran parte di legittimità. Il lavoro delle commissioni paritetiche si svolge al di fuori della sfera pubblica e sfugge così all'obbligo di giustificarsi.

La Commissione dei Sei, con rarissime eccezioni, non riferisce mai al Consiglio provinciale in merito al lavoro svolto, nonostante che l'art. 108-*quater* co. 1 del Regolamento interno del Consiglio Provinciale di Bolzano, introdotto nel 2011, preveda: "I/Le componenti della Commissione dei Sei e della Commissione permanente per i problemi della Pro-

³⁰ U. SARCINELLI, *Legitimität*, in O. JARREN, U. SARCINELLI, U. SAXER (a cura di), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch*, Opladen/Wiesbaden, 1998, 253-254 (253-267).

³¹ G. PALLAVER, *Demokratie und Medien in ethnisch fragmentierten Gesellschaften. Theoretische Überlegungen zur Überwindung kommunikativer Schranken*, in G. PALLAVER (a cura di), *Die ethnisch halbierte Wirklichkeit. Medien, Öffentlichkeit und politische Legitimation in ethnisch fragmentierten Gesellschaften. Theoretische Überlegungen und Fallbeispiele aus Südtirol*, Innsbruck/Wien/Bozen, 2006, 27-30 (9-39).

vincia di Bolzano (misura 137 del Pacchetto) presentano al Consiglio provinciale entro maggio di ogni anno una relazione sulle attività svolte e pianificate. Il/La Presidente del Consiglio si mantiene comunque in contatto con i/le citati/e componenti per informare il collegio dei capigruppo su nuove disposizioni in preparazione nelle commissioni.” Finora questo obbligo di riferire sulle attività svolte è rimasto lettera morta³². Così, nel nostro caso, non sussiste nemmeno questa base di legittimazione attraverso la comunicazione politica.

Rimane la mancanza di legittimità democratica delle Commissioni, un problema che deve essere risolto con urgenza affinché l'intero sistema delle norme di attuazione non cada in una crisi di legittimità.

9. Conclusioni

Nel corso del dibattito dei vari contributi abbiamo cercato di evidenziare, perché l'autonomia basata sullo Statuto speciale del 1972 funzioni *oltre* lo Statuto. Ma abbiamo trovato anche delle grandi lacune nello Statuto di Autonomia, specialmente, perché dal 1972 ad oggi ci sono stati grandi cambiamenti politici a livello nazionale, europeo e globale che hanno cambiato l'assetto dell'autonomia, ma non hanno trovato un aggancio nello Statuto. Si pensi solo al crollo del Muro di Berlino, all'allargamento e all'integrazione dell'Unione europea, ai cambiamenti climatici e al riscaldamento globale, ai flussi migratori.

Lo Statuto di Autonomia compirà cinquant'anni nel 2022. Nonostante i vari aggiustamenti sarebbe arrivato il momento per effettuare un suo rinnovamento organico. La Convenzione dell'Alto Adige e la Consulta del Trentino, che avrebbero dovuto sottoporre una proposta comune per la riforma dello Statuto, sono state messe in pausa. Tuttavia, le due assemblee hanno svolto un importante lavoro preparatorio. Se ci dovesse essere una finestra di opportunità, si può ripiegare sul ricco materiale di riforma che aspetta di essere valorizzato.

³² Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, Regolamento interno, Bolzano, Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, 2020, 91.

IL SECONDO STATUTO DI AUTONOMIA DELL'ALTO ADIGE/SÜDTIROL E DEL TRENINO: MATERIALI PER UN BILANCIO

Roberto Louvin

SOMMARIO: 1. *In premessa*. 2. *Una Gesthalt differente*. 3. *Argomenti "portanti": la Storia*. 4. *L'originalità del quadro regional-provinciale come acquis consolidato*. 5. *Un traino internazionale "ambiguo"*. 6. *L'importanza di sentirsi "garantiti"*. 7. *Un sistema mobile delle fonti* – 8. *Cultura e savoir faire dell'autonomia*. 9. *Gli obiettivi raggiunti*. 10. *Una logica inclusiva ed aperta: comprendere l'altro in sé*. 11. *Incognite e nuove frontiere*. 12. *Estote parati*.

1. In premessa

Sono felice di salutare insieme a voi il raggiungimento del traguardo del cinquantenario del Secondo Statuto di Autonomia dell'Alto Adige/Südtirol e del Trentino e di vedere che, attraverso la pubblicazione degli atti di questo convegno, il vasto affresco di oggi esca dalla pura oralità e sia consegnato alle istituzioni, alla politica, alla dottrina e, soprattutto, a tutte le comunità interessate

Mi rallegro prima di tutto, in questa intensa giornata di studi in cui si è data appuntamento una parte eminente della nostra dottrina regionalistica giuridica e politologica, per il prestigioso riconoscimento del titolo di *emeritus* che, come ha ricordato poco fa il Preside Fulvio Cortese, è stato di recente attribuito al *deus ex machina* e *maître d'œuvre* del nostro incontro, il collega ed amico Roberto Toniatti.

Senza la sua opera intelligente e tenace, tanto nelle province autonome di Trento e di Bolzano/*Bozen* quanto nel circuito collaborativo delle autonomie speciali alpine, il panorama della produzione scientifica e della riflessione strategica di questi nostri territori sarebbe quasi desolante. Il suo ruolo di ispirazione, iniziativa e coordinamento delle nostre attività di ricerca è stato ed è ancora centrale e insostituibile, e di questo gliene va reso sicuramente merito.

Nel preparare questo mio intervento mi sono accorto che le vicende

di questo mezzo secolo della seconda autonomia sudtirolese e trentina coincidono ormai quasi interamente anche con un mio vissuto personale di militanza politica, di impegno amministrativo e di studio regionalistico che, come valdostano, ha visto costantemente il mio cammino intrecciarsi, con amicizia e naturale empatia, con i percorsi delle autonomie territoriali del Nord-Est.

La grande messe di analisi e osservazioni che possiamo fare in questa giornata mi consente di limitare questo mio intervento conclusivo ad una sintesi delle pregevoli mappe concettuali esposte finora; proverò dunque solo a delineare in maniera compiuta il senso della “Specialità nella specialità”, intesa come profilo unico ed originale dell’esperienza della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e delle sue due Province autonome che svetta, nella comparazione tra modelli simili ma anche notevolmente differenti fra loro e si colloca come pietra miliare dell’intero regionalismo italiano, condensato di elementi originali e parametro autorevole di riferimento per le altre regioni italiane ed europee.

È poi anche felice coincidenza che la celebrazione odierna si collochi nell’anno che segna anche il centesimo anniversario del Trattato di Ginevra sulla neutralizzazione delle Åland¹. Ma nel caso di cui si discorre si è andati ben oltre la mera ‘neutralizzazione del conflitto’ e si sono raggiunti risultati insperati in termini di integrazione tra le popolazioni, creando uno spazio di autonomia ormai interiorizzata come bene comune che costituisce oggi un precedente *incontournable*, per chiunque studi le autonomie non solo nell’ambito italiano ma nell’intero panorama europeo.

2. *Una Gestalt differente*

La rappresentazione soggettiva, la *Gestalt* per usare il termine in uso

¹ Sul quale rinviamo al saggio, ricco di spunti informativi, di D. PACI, *L’arcipelago della pace. Le isole Åland e il Baltico (XIX-XXI secolo)*, Milano, 2016. La significativa ricorrenza del centenario di questo primo esperimento di autonomia territoriale a scopo di prevenzione e soluzione dei conflitti sub-statali è stata opportunamente colta da TH. BENEDIKTER (a cura di), *100 Years of Modern Territorial Autonomy – Autonomy around the World, Background, Assessments, Experiences*, Munster, 2021, opera in cui gli sviluppi dell’autonomia trentino-sudtirolese assumono un ruolo centrale.

nelle neuroscienze, che possiamo avere delle comunità autonome come quelle di Trento e Bolzano, unite ma distinte, è diversa a seconda delle prospettive da cui le si analizza.

Chi sposa la pregiudiziale chiusura ideologica vetero-giacobina non potrà che vedervi un'emanazione un po' arzigogolata della volontà pacificatrice dello Stato, una forma spinta di decentramento caratterizzata da un'elevata differenziazione tollerata solo come 'male minore'. A chi fa propria questa visione, non possiamo dire con rammarico: "peccato, ma purtroppo non sapete che cosa vi perdetevi a non conoscere la complessità e la bellezza di questi ordinamenti originali".

Noi che da anni ci occupiamo con assiduità e passione delle comunità e dei territori alpini, l'interesse di questi sistemi autonomistici, tanto per le positività già raggiunte che per le potenzialità ancora da esprimere, ci fa percepire in maniera più naturale la bellezza e il valore di questa narrazione partendo dai molteplici intrecci che abbiamo potuto cogliere nella giornata di oggi.

Questa premessa si completa con una notazione generale, quasi di contorno, sulla scarsa conoscenza che ha in genere l'Italia delle vicende storiche e della realtà culturale di questi territori e sul debole risalto che esse ancora oggi hanno nel dibattito politico nazionale. La diffusa ignoranza dei fenomeni identitari regionali, come anche dei contenziosi che li hanno caratterizzati nel tempo, se da un lato non ha permesso che si generassero forti correnti ideologiche di sostegno alle soluzioni autonomistiche, ha d'altro canto consentito una relativa libertà nella costruzione del sistema. L'esperimento trentino-tirolese ha potuto realizzarsi senza eccessive intromissioni della politica nazionale (e con scarso coinvolgimento della stessa dottrina giuspubblicistica italiana), diventando così – vorrei dire quasi 'all'insaputa' dell'Italia stessa – un audace laboratorio i cui risultati sono però ormai patrimonio acquisito per l'intero ordinamento nazionale.

Oggi abbiamo avuto una rappresentazione articolata, in base a diverse chiavi di lettura – normativa, politologica, storica, economica o sociologica – di un'autonomia, anzi di autonomie, a tutto tondo. Attraverso la ricerca dei caratteri distintivi, secondo formanti normativi e giurisprudenziali, siamo riusciti a stanare il crittotipo, il modello nascosto e implicito che connette fra loro elementi apparentemente disparati ma che

concorrono a caratterizzare il contesto culturale, sociale ed economico in cui si è generato il dato normativo.

Si è trattato di un'operazione tutt'altro che banale, e men che meno retorica, di cui proverò solo a ricostruire i passi salienti, affidando al lettore la libertà di trarne il bilancio globale.

3. Argomenti "portanti": la Storia

Quando si celebra un traguardo, il primo dovere è ricordare l'impegno, la determinazione e la fatica che sono stati necessari per raggiungerlo. Oggi non si celebra una data, ma la riuscita di un percorso, di un lungo processo tutt'ora in corso.

La nostra riflessione odierna va inquadrata nella corrente di lettura, dichiaratamente positiva anche se non del tutto scevra da critiche verso questo o quell'aspetto particolare della loro concreta declinazione, delle esperienze autonomistiche speciali svolta in questi anni dalla 'falange' dell'ASA. Ad essa si aggiungono naturalmente anche altri punti di vista, tutti veicolati da contributi di alto profilo e a cui fanno da sfondo anni di riflessione da parte degli studiosi qui convenuti e di cui sarebbe troppo lungo dare conto qui nel dettaglio.

Chi oggi scrive su questi temi tende troppo spesso a sorvolare sull'anfiteatro delle drammatiche vicende degli anni Sessanta, sulle opposte visioni ideologiche e le differenti (e talora ostili) prospettive da cui muovevano le comunità e gli attori politici di quella stagione. Il "*Los von Trient*" dell'*Obmann* della *Südtiroler Volkspartei* Silvius Magnago del 1957 a Castel Firmiano/*Schloss Sigmundskron* e il contenzioso austro-italiano promosso nel 1960 dal cancelliere austriaco Bruno Kreisky che portò la questione sudtirolese all'attenzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite² hanno però segnato il punto di partenza di questa lunga marcia e devono essere tenuti ben presenti.

² Il contenzioso sfociò nella risoluzione n. 1497 del 31 ottobre 1960 con cui l'Assemblea generale domandava "insistentemente alle due parti interessate di riprendere le negoziazioni al fine di trovare una soluzione a tutte le controversie relative all'applicazione degli accordi di Parigi del 5 settembre 1946" e raccomandava, nell'eventualità che le negoziazioni non avessero portato a dei risultati soddisfacenti entro un termine ragionevole, che le due parti prendessero in considerazione la possibilità di cercare di regolare

L'intelligenza degli attori di allora ha sottratto queste terre ai rischi di violenza che sono invece deflagrati a qualche centinaio di chilometri soltanto, nella vicina regione balcanica. Anche qui avrebbero potuto covare focolai di conflitto, che hanno come quelli dell'area adriatica radici lontane³, ma la saggezza delle comunità e delle istituzioni ha fortunatamente prevalso.

È da questi antefatti storici che ha preso avvio nel 1972 l'eccezionale opera di costruzione ordinamentale di cui si è parlato oggi. Dimenticare questo antefatto significa ignorare la complessità dei presupposti da cui si è partiti e quindi svilire l'opera di alta e costante mediazione di cui oggi si può trarre beneficio con motivato orgoglio. Ciò vale per tutto il complesso sistema regionale, e soprattutto per l'attuazione delle disposizioni del Secondo Statuto di Autonomia, codificato dal d.P.R. n. 670 del 31 agosto 1972 durata fino al 1992, momento in cui il governo austriaco ha finalmente dichiarato formalmente chiuso il conflitto, ponendo così fine alla disputa internazionale tra Italia e Austria⁴.

Teniamo dunque ben aperti i nostri occhi sulla storia prima di sviluppare le analisi sulle vicende del diritto e della politica del cinquantennio che oggi si celebra.

L'esperienza di mezzo secolo della seconda autonomia trentino-tirolese riporta alla ribalta tutta la forza della grande Storia.

È stata giustamente evidenziata a questo proposito da Roberto Toniatti la strumentalità dell'intero processo di riconoscimento istituzionale. Certo, l'attribuzione di soggettività distinte e coordinate ai due pilastri dell'autonomia di una regione composita, è un dato innegabile, ma di essa deve essere colta anche la sua attitudine a generare nuovi valori: il riconoscimento positivo della diversità, la solidarietà, la volontà di cooperazione, la diffusione di uno spirito di pace e convivenza che attra-

i loro disaccordi con i mezzi previsti dalla Carta delle Nazioni Unite, compreso il ricorso alla Corte internazionale di Giustizia. L'Assemblea generale raccomandava inoltre di astenersi da ogni azione che avesse potuto compromettere le relazioni amichevoli fra Austria e Italia.

³ Vale la pena di leggere con attenzione a questo proposito, e a monito per il futuro, le belle pagine di R. PUPO, *Adriatico amarissimo. Una lunga storia di violenza*, Roma, 2021.

⁴ A. DI MICHELE, F. PALERMO, G. PALLAVER (a cura di), *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese*, Bologna, 2003.

verso il vissuto di queste comunità si possono trasmettere, partendo dal valore esemplare del buon uso che qui se ne è saputo fare, a popoli e regioni faticosamente alla ricerca di sbocchi per conflitti secolari.

Ma accanto al valore strumentale di questo passato, è stato anche saggiamente messo in luce il ‘dovere della memoria’, la necessità di continuare a testimoniare lucidamente, senza revanscismi, in maniera matura le vicende drammatiche della migrazione forzata del 1937, che al pari di tragedie come quelle delle foibe sono piaghe da risanare e da non dimenticare.

Vengono a questo riguardo alla mente le profonde riflessioni di Robert Menasse che nel romanzo *La capitale*⁵ riannoda il filo sottile ma decisivo che unisce Auschwitz alle attuali istituzioni dell’Unione europea. Non c’è disonore nel ricordarsene, la vergogna sta invece nel dimenticare. Solo attraverso questo percorso verso una verità storica condivisa l’integrazione dei ‘corpi estranei’ a cui alludeva Livio Paladin può dirsi pienamente avvenuta.

4. *L’originalità del quadro regional-provinciale come acquis consolidato*

Il trittico mobile trentino tirolese, elasticamente evoluto attraverso una sorta di rivoluzione copernicana come ha ricordato Antonio D’Atena, ha saputo dimostrare una notevole capacità di adattamento rispetto ai mutati equilibri. L’assetto complessivo degli organi esecutivi, con il riconoscimento inclusivo dei diversi gruppi linguistici nell’esercizio delle funzioni legislative ed amministrative, insieme al meccanismo di alternanza delle Province autonome al vertice della Regione, ha spinto ad un dialogo permanente e collaborativo gli attori politici principali.

Come non vedere la notevole influenza esercitata già negli anni Ottanta da questo modello originalissimo nella soluzione del *rebus* della cogestione politico-amministrativa di francofoni e fiamminghi all’interno della Regione di Bruxelles-Capitale? La regionalizzazione operata nella capitale europea dalla legge speciale del 12 gennaio 1989 sulle istituzioni di Bruxelles ha potuto avvalersi del test trentino tirolese e, similmente ad esso, ha visto parzialmente sacrificato il principio di autonomia

⁵ R. MENASSE, *La capitale*, Palermo, 2018.

costitutiva per quanto riguarda la composizione del suo parlamento e del suo governo in conseguenza delle necessità di 'equilibrio garantito'.

Gli sviluppi di un ordinamento finanziario soggetto a continui adeguamenti costantemente statutarizzati per effetto delle norme contrattate con il governo, insieme al sistema di giurisdizione amministrativa e contabile significativamente 'partecipato' dalle autorità provinciali, hanno strutturato un sistema autonomistico di cui le intese che hanno portato al Secondo Statuto di Autonomia lasciavano solo intravedere gli sbocchi.

Il completamento del disegno appena abbozzato testimonia di una straordinaria tenacia, unita ad un'indubbia capacità negoziale da parte delle comunità, nel perseguire equilibri via via più avanzati.

L'esistenza di un *acquis* consolidato dell'assetto autonomistico raggiunto, inteso come punto di non arretramento e al tempo stesso insieme di diritti e obblighi giuridici che accomunano e vincolano i partner della costruzione del sistema, è ormai un dato incontrovertibile e se è vero che periodicamente si rinnova, giustamente, il tentativo di formalizzare il criterio della previa intesa come presupposto necessario della modifica statutaria, si può dire che tale principio sia ormai stato sostanzialmente costituzionalizzato per via consuetudinaria.

Non ignoriamo né sottovalutiamo le obiezioni che possono venire subito alla mente di fronte ad un'affermazione così forte, ma penso abbia ragione Gianmario Demuro nel ricordare che la consuetudine costituzionale è una fonte 'vivificante', capace di produrre norme da utilizzare in funzione di regolarizzazione generale rispetto alle disposizioni costituzionali scritte⁶. L'aspettativa di reciprocità, spesso implicita nella reciproca osservanza di questa regola, vale senz'altro come tacito *agreement* non modificabile unilateralmente da parte dello Stato.

5. *Un traino internazionale 'ambiguo'*

La forza motrice degli accordi internazionali che hanno regolato i rapporti fra Austria e Italia – l'Accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946 allegato al Trattato di pace di Parigi del 1947 e l'intesa,

⁶ G. DEMURO, *Consuetudine*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. II, Milano, 2006, 1367.

nota come ‘Pacchetto’, raggiunta nel 1969 a Copenaghen tra Aldo Moro e Kurt Waldheim – ha esercitato un effetto trainante poderoso, senza il quale poco o nulla sarebbe stato pacificamente e ordinatamente costruito e consolidato, a definizione di quella che nel dopoguerra era stata una grande e complessa questione geopolitica.

In questa giornata di studi ne è stato però messo in luce anche un aspetto particolare e spesso ignorato, un dato di apparente debolezza che è però stato trasformato dalle parti in un elemento positivo: il carattere di “accordo ambiguo” che è stato sottolineato acutamente da M. Haller.

La duttilità delle intese a suo tempo formalizzate è stata però anche viatico prezioso per una delle iniziative più riuscite in Europa nel campo della cooperazione interregionale transfrontaliera: la nascita e lo sviluppo dell’Euregio Tirolo-Alto Adige/*Südtirol*-Trentino. Questo sistema cooperativo, che proietta in direzione orizzontale le relazioni trentino-tirolesi nel solco dei rapporti secolari raffreddati da un secolo di nazionalismi, è anch’esso da ascrivere a merito della visione moderna ed efficiente di un’autonomia non solipsistica e autoreferenziale.

6. *L’importanza di sentirsi “garantiti”*

Il nervo scoperto, nella condizione esistenziale delle minoranze, è tradizionalmente la garanzia dei diritti; in particolare, nella vicenda in esame, la garanzia dei diritti linguistici. Le regole imposte dal Secondo Statuto sono talvolta state criticate, sia in riferimento ai diritti fondamentali che in una prospettiva più latamente politica di contestato ‘ingessamento’ delle rispettive comunità.

Il dibattito sul punto resta senz’altro aperto, ma il bilancio complessivo, in termini di salvaguardia complessiva del patrimonio linguistico e culturale, è assolutamente positivo se si confronta la situazione dei gruppi minoritari tedeschi, ladini, cimbri e mocheni con quella delle altre minoranze presenti nell’area alpina.

Accanto alle tutele prettamente linguistiche, sono state le garanzie di rappresentanza, che Matteo Cosulich ha ben evidenziato attraverso una minuziosa ed accurata analisi, ad aver giocato un ruolo capitale rispetto alla dinamica di valorizzazione della diversità. Il successo delle scelte

operate da Bolzano e Trento è stato corroborato da ferme convinzioni circa la necessità di presidi normativi meticolosamente definiti: l'unico confronto operabile sul punto con altre simili realtà, mi riferisco alla garanzia elettorale di rappresentanza nel Consiglio regionale della Valle d'Aosta per la minoranza walser⁷, è risultato infruttuoso al punto da essere oggetto di revoca a distanza di pochi anni⁸.

Il vistoso arretramento numerico e la sempre minor diffusione degli idiomi minoritari nelle Alpi sono stati qui efficacemente contrastati nel segno di un riconoscimento rafforzato non solo mediante il conferimento di effettive opportunità linguistiche, ma anche attraverso l'assicurazione di concreti meccanismi partecipativi alla gestione della cosa pubblica.

Il 'cantiere' resta aperto, anche alla luce di perduranti e sensibili divaricazioni dei meccanismi protettivi⁹ per effetto delle distinte aree territoriali di insediamento dei gruppi linguistici, ma è pressoché unanime il riconoscimento del positivo assolvimento della missione di cui le autorità regionali e provinciali erano state investite.

⁷ In base all'art. 40-*bis* dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta "Le popolazioni di lingua tedesca dei comuni della Valle del Lys individuati con legge regionale hanno diritto alla salvaguardia delle proprie caratteristiche e tradizioni linguistiche e culturali", con obbligo di insegnamento anche della lingua tedesca nelle scuole dei comuni interessati, attraverso opportuni adattamenti alle necessità locali.

⁸ Sancita dalla l.r. 1° settembre 1997, n. 31, attraverso un meccanismo di collegamento tra liste regionali e listini locali per consentire l'attribuzione prioritaria di un seggio nel Consiglio regionale a un candidato espresso dalla comunità *walser*, la garanzia di accesso preferenziale è infatti stata oggetto di abrogazione per effetto della l.r. 7 agosto 2007, n. 22. Sul punto rinviamo a N. ALESSI, *L'ordinamento linguistico*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, 2020, 354.

⁹ Un tasto doloroso anche in contesti vicini, come quello del Friuli Venezia Giulia rispetto alla minoranza slovena. La questione è infatti tuttora irrisolta per la città di Trieste, che rientra nei 32 Comuni delimitati dal d.P.R. 12 settembre 2007, il cui territorio è stato suddiviso in zone a tutela variabile, come ci ricorda A. JANEŽIČ, *La tutela della Comunità slovena del Friuli Venezia Giulia, tra attuazioni parziali e procedure complesse della legislazione statale e regionale*, in R. TONIATTI (a cura di), *Le minoranze linguistiche nell'Unione europea le prospettive di nuovi strumenti di tutela e promozione*, e-book, consultabile in www.liatn.eu, 96.

7. *Un sistema mobile delle fonti*

Uno degli aspetti più complessi da cogliere, per chi è solito muoversi seguendo ricostruzioni schematiche e rigidamente gerarchiche, è il complesso dinamismo del sistema delle fonti della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e delle sue due Province autonome nei rapporti con lo Stato.

Il primo aspetto saliente, che a tutta prima sembra contraddire quanto si insegna normalmente agli studenti nei corsi di giurisprudenza circa la differente natura delle fonti statutarie e legislative, è l'atipicità del processo di modifica statutaria 'concordata'. Una via rapida, qualche volta anche fulminea, che ha consentito adattamenti altrove faticosissimi, portando a compimento operazioni decisive di aggiornamento dell'impianto statutario.

Nel contempo, è ormai da tutti condiviso anche l'apprezzamento per l'indubbia capacità di sfruttare ad ogni livello lo strumento delle norme d'attuazione. Una via che altrove si percorre a stento e fra mille ostacoli e che qui è invece quasi sempre stata seguita con successo anche perché facilitata da un assetto debolmente sensibile, come ci ha ricordato Günther Pallaver, alle esigenze partecipative e di coinvolgimento democratico.

Mi sembra giusto aggiungere a questi due aspetti salienti dei meccanismi di produzione normativa anche l'eccezionalità, nel quadro del regionalismo italiano, dello schema previsto dal d.P.R. n. 266 del 1992 che configura una finestra temporale di adeguamento per regolare il succedersi nel tempo delle leggi statali rispetto alle leggi regionali e provinciali incidenti sulla stessa materia¹⁰. È innegabile la valenza rafforzativa

¹⁰ A. Ruggeri si è espresso criticamente su questo meccanismo nel corso del Convegno "Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica" svoltosi a Trento il 4 dicembre 2020, ritenendo che "la "logica" in parola si sia dimostrata, al tirar delle somme, complessivamente perdente, portando oltretutto ad una deresponsabilizzazione politica degli organi della produzione normativa". La ragioni della critica di Ruggeri – ossia il ritardo nella messa in atto di principi innovativi introdotti da leggi statali, con il mantenimento in vita delle norme regionali e provinciali e con l'obbligo, in caso di un loro mancato adeguamento, di impugnazione statale – possono però essere lette in chiave positiva dai quanti sostengono la necessità di non accrescere lo squilibrio fra lo Stato e le autonomie regionali.

delle ragioni dell'autonomia portata da questo ingegnoso meccanismo, che evita alle autonomie regional-provinciali di rincorrere lo Stato attraverso impugnative dalla tempistica e dall'esito sempre incerti.

8. *Cultura e savoir faire dell'autonomia*

Essere semplicemente titolari di una competenza non significa automaticamente avere la capacità di esercitare appieno le relative funzioni.

Nel caso delle due Province autonome (e secondariamente della Regione, vista la forte riduzione del suo perimetro di attribuzioni normative e amministrative) la diffusione degli strumenti informatici di classificazione delle leggi e la facilità della loro consultazione in banca dati non consentono più, come un tempo, di avere esatta contezza della mole impressionante della legislazione sviluppata dalla Regione TAAST e, soprattutto, dalle due Province autonome.

Oltretutto, questa produzione normativa è diventata (e resta) quantitativamente e qualitativamente elevatissima e molto diversificata anche dopo la riforma del titolo V della Costituzione, segno di una perdurante volontà di porre il sigillo dell'autonomia in ogni campo, sfruttando il più possibile le competenze ottenute¹¹.

Si può considerare questa *capacity* legislativa pienamente sviluppata nel contesto regional-provinciale come espressione una vera propria 'cultura dell'autonomia' fondata su basi ampie e diversificate e in grado di dispiegarsi a 360 gradi, come opportunamente messo in luce in tempi recenti¹².

Le condizioni di questo processo espansivo che condizioni che “non si identificano e non si esauriscono nella titolarità formale di competenze legislative, amministrative e di indirizzo in una vastità la più estesa

¹¹ Su cui rinviamo a G. FALCON, *Gli effetti della legge costituzionale n° 3/2001 sull'autonomia legislativa e amministrativa delle regioni speciali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*, in F. PALERMO, W. OBWEXER, E. HAPFACHER (a cura di), *I 40 anni del secondo statuto di autonomia. L'autonomia speciale della Provincia autonoma di Bolzano nel contesto dell'integrazione europea*, San Giuliano Milanese, 2014.

¹² Ci riferiamo soprattutto all'articolata analisi sviluppata nel volume collettaneo R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, 2018.

possibile di materie ma – senza negare il rilievo sostanziale delle competenze e della loro estensione – si richiedono e si rivelano cruciali alcuni altri ed ulteriori ingredienti giuridicamente informali ed “immateriali”¹³.

La lettura dei fattori sintomatici, con la percezione di fattori determinanti e con il manifestarsi di fatti esteriori significativi, porta ad un quadro sistemico di questa cultura dell'autonomia, con una forte identità collettiva (seppur decisamente articolata al suo interno) risalente nel tempo, auto-percepita da parte della stessa comunità, con una marcata propensione allo sviluppo di moduli operativi ispirati al principio federativo, sorretta da processi educativi virtuosi, da una robusta coesione culturale e da un denso capitale sociale ricco di concreta solidarietà comunitaria.

Questa propensione naturale si avvale però anche di strutture economiche tendenzialmente omogenee e su un coerente e ben sviluppato sistema territoriale della conoscenza. Non sorprende perciò, in un simile contesto, che abbia potuto distendersi una costante ed efficace determinazione politica, responsabilmente matura, a servizio di un disegno di rafforzamento dell'autonomia territoriale che si manifesta esteriormente nell'operato di partiti territoriali che seguono distinte linee tradizionali fra l'ambito sud-tirolese – più caratterizzato da logiche di ‘partito di raccolta’ – e quello trentino, affiancati e concorrenziati da partiti nazionali che spesso subiscono a livello locale metamorfosi di impronta ‘confederale’¹⁴.

La politica trentina e sudtirolese ha dato prova anche di un notevole *savoir faire* negoziale, operando pragmaticamente e con tenacia non solo nella contrattazione di equilibri via via più avanzati, ma anche sul piano della loro difesa – metro per metro, centimetro per centimetro – attraverso gli strumenti contenziosi, come ha giustamente ricordato oggi Esther Happacher¹⁵.

Non può dunque sorprendere che a cinquant'anni dall'avvio del pro-

¹³ R. TONIATTI, *La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l'approccio giuridico-istituzionale*, in R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia*, cit., 2.

¹⁴ *Ivi*, 10-14.

¹⁵ Questa problematica è oggetto del poderoso studio di W. OBWEXER, E. HAPACHER, *Sviluppi e mutamenti dell'autonomia dell'Alto Adige a partire dalla dichiarazione di chiusura della vertenza 1992*, consultabile sul sito della Provincia autonoma di Bolzano (www.provincia.bz.it) nella sezione politica-diritto-relazioni estere.

cesso di ristrutturazione autonomistica la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* sia diventata una meta d'eccellenza per vita, lavoro, insediamento produttivo e formazione scientifico-culturale, fino ad acquisire a pieno titolo il carattere che oggi è stato efficacemente definito di 'regione di destinazione'¹⁶.

9. Gli obiettivi raggiunti

I lavori di questo convegno celebrativo hanno opportunamente focalizzato la loro attenzione sui tre versanti particolarmente significativi dell'elevato tasso di originalità del sistema.

Certo, non poteva mancare, primo fra tutti, quello delle *tutele linguistiche* tratteggiate da Karl Zeller. Colpisce, su questo fronte, la meticolosità delle prescrizioni, ma soprattutto la ferrea volontà di assicurare una accessibilità reale all'esercizio di tutte le facoltà connesse alla titolarità dei diritti, attraverso regole e sanzioni, certo, ma anche mediante concreti strumenti attuativi.

Se sul terreno della protezione delle lingue poche realtà analoghe hanno potuto e saputo competere, è la definizione progressiva e la costante difesa e implementazione del robusto *ordinamento finanziario* a suscitare ammirazione: ce ne hanno offerto una completa ed articolata disamina Gianfranco Postal e Alice Valdesalici. È proprio grazie a questo ruolo di apripista (la vocazione sportiva alpina non si smentisce ...) che anche altre autonomie hanno potuto negoziare la transizione imposta dalle crisi economico-finanziarie e dal riordino regolatorio delle finanze statali.

Le linee derogatorie della *giurisdizione* nel territorio regionale hanno costituito a loro volta un banco di prova delicatissimo, a servizio non solo del particolarismo linguistico ma altresì nella prospettiva di sentire maggiormente la prossimità della funzione giurisdizionale rispetto alle comunità provinciali. Le soluzioni di volta in volta individuate in questo campo e gradatamente messe in opera hanno sollevato molteplici interrogativi che ci sono stati ben ricordati anche sotto il profilo costituzionale da Antonio Cassatella e hanno apposto il segno di un sistema significati-

¹⁶ Cfr. G. DEMURO, *La specialità comparata: Trentino e Alto Adige/Südtirol e le altre autonomie speciali*, in questo volume.

vamente ‘partecipato’ di giustizia amministrativa e contabile che non ha pari nell’ordinamento italiano.

Non mancano, certo, riserve della dottrina su questo tema che evidenziano rischi di derive verso una giustizia eccessivamente ‘endogamica’ in sede locale, ma è pur vero che l’assetto costituzionale definisce oggi ai più alti livelli¹⁷ un carattere peculiare di ‘naturalità’ agli organi giudicanti (Consiglio di Stato compreso) che riflette un senso forte di garanzia in senso partecipativo per la comunità alloglotta.

10. Una logica inclusiva ed aperta: comprendere l’altro in sé

Le autonomie trentina e sudtirolese hanno da tempo superato gli iniziali riflessi di chiusura, segno di una sicurezza e di una autostima ormai confortevolmente acquisite. Ne è segno tangibile soprattutto lo sviluppo, nel senso della massima apertura anche internazionale e della proiezione culturale esterna, del suo sistema universitario. Chi è sicuro di sé, senza con questo diventare arrogante, non teme di confrontarsi con altre culture e di affrontare con esse le sollecitazioni di un mondo in costante cambiamento.

Le dinamiche di inclusione, seppur in parte rallentate nella Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* dai presidi protettivi delle singole comunità linguistiche, si sono dispiegate a più livelli, come ha messo in luce il contributo di Simone Penasa. La presenza delle minoranze si è complessivamente trasformata da problema in opportunità, assumendo un connotato ‘sfidante’.

La capacità di ‘comprendere l’altro in sé’ non ha però riguardato unicamente il piano linguistico e la tutela delle minoranze: se si allarga lo sguardo si possono cogliere infatti almeno altri tre distinti ambiti in cui questo riflesso ha operato rispetto a – e a bilanciamento di – un’autonomia fortemente centrata sul livello di vertice dei suoi organi rappresentativi.

¹⁷ Il riferimento è all’art. 93 dello Statuto speciale: “Delle sezioni del Consiglio di Stato investite dei giudizi d’appello sulle decisioni dell’autonoma sezione di Bolzano del tribunale regionale di giustizia amministrativa di cui all’art. 90 del presente statuto fa parte un consigliere appartenente al gruppo di lingua tedesca della provincia di Bolzano”.

Mi riferisco innanzitutto al *sistema delle autonomie* costruito a garanzia e per il coinvolgimento degli enti locali: non è dubbio che le logiche partecipative e la concreta attuazione del principio di sussidiarietà abbiano trovato qui un ambito fertile di applicazione.

Il secondo ambito che va qui ricordato è senz'altro quello della gestione del *fenomeno migratorio*. La volontà e la capacità di integrazione messa in opera dalle Province autonome¹⁸ nel promuovere attivamente l'inserimento nel mercato del lavoro, attraverso misure che favoriscono l'accesso dei migranti alla Pubblica Amministrazione, con un occhio di riguardo per la valorizzazione della dimensione linguistica nella protezione dei diritti.

Il terzo ed ultimo versante è quello dell'attuazione di meccanismi di *power sharing* su cui sono state illuminanti gli interventi di Jens Woelk e di Francesco Palermo. Qui ravvisiamo concretamente il segno di una maturazione politico-culturale: è la consapevolezza ormai acquisita della necessità di aprirsi a processi di condivisione delle soluzioni politico-legislative. Ne è esempio illuminante il superamento della logica di separatezza e l'accelerata convergenza verso standard comuni, ad esempio, nella protezione delle "piccole minoranze".

La vastità dei temi trattati in questo convegno-bilancio del Secondo Statuto non ha potuto comunque garantire la completezza dei possibili temi di riflessione: per questo ritengo giusto aggiungere, a titolo di merito e al tempo stesso a stimolo ad un ulteriore miglioramento, l'avanzamento della democrazia partecipativa e non solo referendaria: l'ispirazione transalpina, soprattutto elvetica, ha già favorito il conseguimento di eccellenti risultati, per esempio in termini di referendum deliberativi. I significativi scostamenti che si registrano su questo terreno fra le due province saranno probabilmente attenuati in futuro, ma già oggi va registrata la capacità di questi territori a fungere da 'ponti culturali' per l'innovazione istituzionale di cui l'intero Paese ha bisogno.

¹⁸ R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Padova, 2010; la stessa autrice ha ripreso attentamente questa problematica, per quanto riguarda il contesto oggi in discussione in *Nuove minoranze e accesso alla Pubblica Amministrazione quale strumento di inclusione e pari opportunità: La Provincia autonoma di Bolzano/Bozen e la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in prospettiva comparata*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 1/2016, in www.osservatoriosullefonti.it.

I contrappesi della democrazia partecipativa e diretta non sono nemici dell'autonomia, ma piuttosto il necessario antidoto per contrastare il fenomeno sempre in agguato della confisca del potere da parte delle élites, fenomeno tristemente noto in alcuni altri contesti di autonomia speciale dove la classe politica, in connubio con gli apparati amministrativi, ha purtroppo la spinta autonomista¹⁹.

11. Incognite e nuove frontiere

Il futuro è sempre ricco di incognite, come ci ha ricordato la deflagrazione pandemica iniziata nei primi mesi del 2020 e purtroppo non ancora conclusa. Un banco di prova, questo, che ci hanno giustamente sollecitato a prendere in attenta considerazione gli interventi iniziali delle autorità politiche che hanno preso la parola.

L'effetto 'erosivo' dell'autonomia conquistata si potrà certamente manifestare in un prossimo avvenire senz'altro per effetto di fenomeni eccezionali e imprevedibili, ma dobbiamo mettere in conto soprattutto fenomeni di lungo periodo già oggi osservati e registrati.

Sarà necessario perciò un costante riposizionamento dell'assetto autonomistico rispetto alle dinamiche di segmentazione ordinamentale italiana che si sono moltiplicate negli ultimi decenni: accanto all'interlocutore principale delle autonomie, rappresentato dai vertici parlamentari e governativi, si schierano oggi *autorità amministrative indipendenti* che poco si prestano a regolazioni duttili e alla ricerca di definizione di quadri d'azione concordati. Sono soggetti a cui sono stati progressivamente devolute funzioni normative e regolatorie (apparentemente sempre tutte tecniche, ma spesso intrise di profonda politica), di certificazione, di vigilanza e sanzionatorie.

La naturale evoluzione di questi organismi, nati per tutelare gli interessi pubblici di fronte a una vasta platea di interessi ed operatori assicurando l'indipendenza dell'autorità rispetto agli interessi in campo richiederà una costante calibratura delle potestà di intervento che non

¹⁹ Si vedano a questo proposito i molti e vivaci contributi contenuto nel volume curato da G. ARMAO, M. SALIA, *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, Soveria Mannelli, 2016.

dimentichi gli assetti consolidati dell'autogoverno locale: non si tratta di creare 'zone franche' rispetto ai temi in discussione, ma di impedire una neutralizzazione della politica che metta a repentaglio le conquiste autonomistiche: a titolo meramente esemplificativo richiamiamo l'attenzione su tre organismi regolatori che svolgono oggi la loro azione in alcuni settori in cui le Province autonome esercitano significative attribuzioni: l'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA, oggi affidataria anche di potestà rilevanti in materia di servizi idrici).

Un altro fenomeno da monitorare attentamente è la crescita degli spazi di *autoregolamentazione dei mercati* nell'ambito del commercio internazionale. Il progressivo affievolimento della capacità normativa pubblica a tutto vantaggio della dimensione privatistica della regolazione da parte degli operatori del mercato e di organismi intergovernativi privi di un diretto e reale raccordo con la sovranità popolare. Gli effetti delle politiche di liberalizzazione potrebbero ancora incidere significativamente sul controllo delle dinamiche economiche locali, vanificando misure appositamente dettate dalla necessità di preservare sistemi economici locali.

È questo il tema acutamente introdotto all'inizio di questa giornata da Fulvio Cortese, quando osservava che è oggi in crisi l'ancoraggio al modello stato-nazionale, indebolito dal superamento storico di questo modello già in via di superamento: alla crisi dello stato consegue fatalmente l'indebolimento delle garanzie che gli stati stessi – in questo caso l'Italia e l'Austria – hanno dato a suo tempo per la convivenza pacifica di questi territori.

Analogamente, devono essere attentamente controbilanciate anche possibili inaspettate *evoluzioni derivanti dall'azione dell'Unione europea*, che per il principio di supremazia del diritto eurounitario potrebbero provocare l'inceparsi di meccanismi complessi come quelli di tutela linguistica. Lo stesso discorso vale, d'altra parte, in relazione a possibili sviluppi futuri della giurisprudenza della *Corte europea dei Diritti dell'Uomo*. Insomma, non c'è modo di evitare *a priori* e per sempre che il diritto internazionale, il diritto europeo e magari la stessa giurisprudenza costituzionale possano produrre delle insidiose, e in qualche modo anche giustificate, 'trappole' operando in un contesto etico e politico in-

ternazionale molto diverso da quello che ha cristallizzato mezzo secolo fa il Secondo Statuto.

Sempre sul piano dei meccanismi giuridici, come negare gli effetti complessi e le logiche non sempre lineari di sviluppo dei meccanismi dei controlli, che talvolta sfuggono alla stessa precisa volontà di chi li ha ideati. Due vicende dell'ultimo decennio – quella della spinta estensiva dei controlli esterni sulla finanza locale a partire dal D.lgs. n. 118 del 2011 e l'istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione per effetto del d.l. n. 90 del 2014 per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture – devono fare riflettere seriamente per trovare la corretta applicazione su scala regional-provinciale, di principi in sé e per sé condivisibilissimi, ma che possono portare ad assegnare quote di elevatissima discrezionalità anche in ordine a scelte squisitamente politiche.

In questa linea si colloca anche il crescente impatto delle pianificazioni strategiche di opere pubbliche da parte di autorità nazionali, spesso in relazione a strategie e programmi europei, come nel caso emblematiche del PNRR.

La sensibilità delle autorità trentino tirolese è in questo caso più acuta che altrove, ma il fascino delle cosiddette 'briglie d'oro' che producono, per garantire i livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, oltre che per motivi di urgenza e di vera (o presunta) maggior razionalità la decisione e il controllo della spesa pubblica i capo ad autorità superiori superiori. La logica delle condizionalità discendenti è una forma neanche troppo velata di crescente limitazione dei margini di libertà politica dei territori regionali, di fronte a uno Stato che si arroga posizioni preminenti in virtù di una responsabilità di cui è titolare unico nei riguardi dell'Unione europea.

L'ultima, ma non certo per importanza, delle problematiche sfidanti che le autonomie territoriali si troveranno a fronteggiare riguarda la crisi climatica e i processi di transizione energetica: su questo terreno le province autonome, e in modo particolare quella di Bolzano/*Bozen*, hanno già dimostrato di saper giocare d'anticipo, come avvenuto con l'introduzione del metodo di certificazione energetica degli edifici *KlimaHaus*/CasaClima avviato nel 2002 che ha portato nel 2005 alla creazione dell'Agenzia CasaClima quale ente certificatore pubblico indipendente²⁰.

²⁰ Sulla scorta degli obiettivi fissati dalla Direttiva 2002/91/CE del Parlamento euro-

Questa capacità di anticipare il cambiamento in settori come questi, di non trovarsi sempre al rimorchio delle politiche statali, potrà risultare decisiva nel mantenere maggiori margini di autonomia, insieme alla costante attenzione verso le necessità di aggiornamento, implementazione e manutenzione del sistema normativo regional-provinciale. Un aggiornamento di cui è parte anche lo stesso impianto statutario, i cui nodi restano un tema politicamente complesso, spesso divisivo come nel caso del mantenimento o meno della struttura regionale unitaria, ma che non va esasperato nella misura in cui, pur in assenza per ora di regole formali che garantiscano percorsi “garantiti di esito non sfavorevole”, i rischi di modificazione *in pejus* per iniziativa unilaterale appaiono oggettivamente scarsi.

12. Estote parati

Insomma, per usare la nota immagine evangelica, l'esortazione che emerge dal nostro confronto è pur sempre *Et vos estote parati*, continuate a stare in guardia, anche voi, malgrado l'eccellenza dei risultati raggiunti, rimanete pronti al cambio di strategia, all'aggiornamento degli strumenti e di procedimenti, alle forme del partenariato strategico con l'Austria e il Land Tirolo, ma anche con le contigue Regioni veneta e friulano-giuliana ed in genere con tutte le autonomie regionali italiane, speciali e non.

Uno spirito aperto e generoso, nei prossimi cinquant'anni, sarà certamente pagante. L'ulteriore indebolimento, se non addirittura la cancellazione e normalizzazione delle altre autonomie differenziate porterebbe ad un accentuato isolamento e, in ultima analisi, ad un rischio concreto anche per chi ha saputo fare, come abbiamo visto, un buon uso dell'autonomia.

Questa considerazione mi spinge all'ultima osservazione su questo quadro complesso: le logiche efficientistiche, a sfondo puramente economicistico, tendono a selezionare le autonomie regionali e a deciderne il diritto di sopravvivenza sulla scorta di criteri puramente meritocratici.

peo e del Consiglio sul rendimento energetico nell'edilizia, emanata per conformarsi al protocollo di Kyoto e rientrante nel pacchetto di misure volte ad assolvere agli impegni assunti internazionalmente per contrastare gli effetti del riscaldamento globale.

Alcune Regioni ‘meriterebbero’ così di continuare a vivere, altre, indebolite da fattori negativi di carattere produttivo, demografico, legalitario ecc. sembrano oggi pesantemente minacciate di fusione o cancellazione²¹.

La discussione di oggi, pur avendo tracciato un bilancio ampiamente positivo dell’esperienza del Secondo Statuto di Autonomia dell’Alto Adige/*Südtirol* e del Trentino, non deve fare dimenticare che alla base di questa come delle altre esperienze autonomistiche vi sono istanze di libertà, di solidarietà e di democrazia che possono anche prescindere da meri calcoli economici. Il ‘buon governo’ deve continuare a radicarsi, più e prima che nelle statistiche e nella contabilità, nella costituzione non scritta di uno spirito di autogoverno che queste comunità sono fermamente decise a mantenere viva.

²¹ Abbiamo cercato di sottoporre a critica questo ‘darwinismo istituzionale’ nel nostro saggio *Il diverso approccio di Francia e Italia nella fusione dei territori regionali*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. I, Napoli-Torino, 2020, 458-475.

AUTORI

Stefano Aru, Ricercatore t.d., Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Cagliari.

Antonello D'Atena, Emerito, professore di diritto costituzionale, Università di Roma Tor Vergata

Antonio Cassatella, professore associato di diritto amministrativo, Università di Trento

Matteo Cosulich, professore di diritto costituzionale, Università di Trento

Gianmario Demuro, professore di diritto costituzionale, Università di Cagliari

Matthias Haller, Ph.D., Università di Innsbruck

Esther Happacher, professoressa di diritto costituzionale, Università di Innsbruck

Roberto Louvin, professore associato di diritto pubblico comparato, Università di Trieste

Günther Pallaver, Emerito, professore di scienza della politica, Università di Innsbruck e senior researcher, Istituto di studi federali comparati, Eurac Research, Bolzano

Simone Penasa, ricercatore, Università di Trento

Gianfranco Postal, già dirigente generale della PAT, già consigliere della Corte dei Conti, professore a contratto, Università di Udine

Roberto Toniatti, Emerito, professore di diritto costituzionale comparato, Università di Trento

Alice Valdesalici, Research Group Leader, Istituto di studi federali comparati, Eurac Research, Bolzano

Maria Paola Viviani Schlein, professoressa f.r. di diritto pubblico comparato, Università degli Studi dell'Insubria

Karl Zeller, avvocato, già deputato e senatore

COLLANA
‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)
2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)
3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)
4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)
5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)
6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)
7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)
9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un'analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)
10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)
11. *L'eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MARCHI (2015)
12. José Luis Guzmán D'Albora, *Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)
13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)
14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/116513>)
15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)

18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)

19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (Ed. by) ANDREA PRADI (2015) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/140085>)

20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/143369>)

21. *Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno nazionale Adec Trento, 22 e 23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

22. *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione”. La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale* - (a cura di) JENS WOELK, FLAVIO GUELLA, GRACY PELACANI (2016)

23. *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione* - (a cura di) MARCO BOMBARDELLI (2016)

24. *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato. Atti del IV Congresso nazionale SIRD. Trento, 24-26 settembre 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE GRAZIADEI (2016)
25. *Fiat Intabulatio. Studi in materia di diritto tavolare con una raccolta di normativa* - (a cura di) ANDREA NICOLUSSI, GIANNI SANTUCCI (2016)
26. *Le definizioni nel diritto. Atti delle giornate di studio, 30-31 ottobre 2015* - (a cura di) FULVIO CORTESE, MARTA TOMASI (2016)
27. *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno. Trento, 2 e 3 ottobre 2015* - (a cura di) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI (2017)
28. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 2. Multimodality and Reasonableness in Judicial Rhetoric* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/106571>)
29. *Il Giudice di pace e la riforma della magistratura onoraria. Atti del Convegno. Trento, 3-4 dicembre 2015* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/178978>)
30. *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GRACY PELACANI (2017)
31. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume III* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2017) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/184772>)
32. *Carlo Beduschi. Scritti scelti* - (a cura di) LUCA NOGLER, GIANNI SANTUCCI (2017)

33. *Diplomatici. 33 saggi su aspetti giuridici e politici della diplomazia contemporanea* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2018)

34. *Sport e fisco* - (a cura di) ALESSANDRA MAGLIARO (2018)

35. *Legal Conversations Between Italy and Brazil* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, FABIANO LARA (2018)

36. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 3. Multimodal Argumentation, Pluralism and Images in Law* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2018) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/218719>)

37. *Assetti istituzionali e prospettive applicative del private antitrust enforcement nell'Unione europea. Atti del VI convegno biennale antitrust. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 6-8 aprile 2017* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2018)

38. *La Direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) e la Direttiva alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia* - (a cura di) MARIACHIARA ALBERTON, MARCO PERTILE, PAOLO TURRINI (2018)

39. *Saggi di diritto economico e commerciale cinese* - (a cura di) IGNAZIO CASTELLUCCI (2019)

40. *Giustizia riparativa. Responsabilità, partecipazione, riparazione* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2019) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/234755>)

41. *Prevenzione dei sinistri in area valanghiva. Attività sportive, aspetti normativo-regolamentari e gestione del rischio* - (a cura di) ALESSANDRO MELCHIONDA, STEFANIA ROSSI (2019)

42. *Pubblica amministrazione e terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico* - (a cura di) SILVIA PELLIZZARI, ANDREA MAGLIARI (2019)

43. *Il private antitrust enforcement in Italia e nell'Unione europea: scenari applicativi e le prospettive del mercato. Atti del VII Convegno Antitrust di Trento, 11-13 aprile 2019* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2019)

44. *Conciliazione, mediazione e deflazione nel procedimento davanti al giudice di pace. Esperienze euroregionali. Atti del Convegno. Trento, 10 maggio 2019* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/259285>)

45. *Diritto e genere. Temi e questioni* - (a cura di) STEFANIA SCARPONI (2020)

46. *Le parti in mediazione: strumenti e tecniche. Dall'esperienza pratica alla costruzione di un metodo* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2020) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/269082>)

47. *Effettività delle tutele e diritto europeo. Un percorso di ricerca per e con la formazione giudiziaria* - (a cura di) PAOLA IAMICELI (2020)

48. *Infermità mentale, imputabilità e disagio psichico in carcere. Definizioni, accertamento e risposte del sistema penale* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2020)

49. *Le (in)certezze del diritto. Atti delle giornate di studio. 17-18 gennaio 2019* - (a cura di) CINZIA PICIOCCHI, MARTA FASAN, CARLA MARIA REALE (2021)

50. *Studies on Argumentation & Legal Philosophy / 4. Ragioni ed emozioni nella decisione giudiziale* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/296052>)

51. *Comunicare, negoziare e mediare in rete. Atti del Convegno. Trento, 25 settembre 2020* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ (2021) (pubblicazione disponibile solo on-line in Accesso Aperto: <http://hdl.handle.net/11572/306972>)

52. *La giurisdizione penale del giudice di pace: un bilancio sui primi vent'anni* - (a cura di) MARCELLO Busetto, GABRIELLA DI PAOLO, GABRIELE FORNASARI, ELENA MATTEVI (2021)

53. *State and Religion: Agreements, Conventions and Statutes* - (Ed. by) CINZIA PICIOCCHI, DAVIDE STRAZZARI, ROBERTO TONIATTI (2021)

54. *Pandemia e gestione responsabile del conflitto. Le alternative alla giurisdizione. Atti del Convegno. Trento, 10 giugno 2021* - (a cura di) ANTONIO CASSATELLA, SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2021)

55. *Il rapporto tra diritto, economia e altri saperi: la rivincita del diritto. Atti della Lectio Magistralis di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza. Trento, 24 ottobre 2019* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

56. *Il contributo di Pietro Trimarchi all'analisi economica del diritto. Atti del Convegno. Trento, 16-18 dicembre 2020* - (a cura di) GIUSEPPE BELLANTUONO, UMBERTO IZZO (2022)

57. *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)

58. *Giustizia e mediazione. Dati e riflessioni a margine di un progetto pilota* - (a cura di) SILVANA DALLA BONTÀ, ELENA MATTEVI (2022)

59. ANTONIO ARMELLINI - *L'Italia e la carta di Parigi della CSCE per una nuova Europa. Storia di un negoziato (luglio-novembre 1990)*. Introduzione di GIUSEPPE NESI. Postfazione di ETTORE GRECO. Con contributi di STEFANO BALDI, FABIO CRISTIANI, PIER BENEDETTO FRANCESE, NATALINO RONZITTI, PAOLO TRICHILO (2022)

60. *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale. Atti del Convegno. Trento, 21-22 gennaio 2022* - (a cura di) ANTONIA MENGHINI, ELENA MATTEVI (2022)

61. *La specialità nella specialità* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI (2022)