

lati del confine, purché la questione minoritaria sia inserita in un contesto problematico più ampio, che deve essere risolto una volta per tutte. In questo contesto non va dimenticato che la tutela delle minoranze può essere una soluzione alternativa allo spostamento di confini.

– Una soluzione per gradi con direttive ben definite ha il grande vantaggio di poter essere vincolante nei fini, mentre la negoziazione della disciplina di dettaglio può contribuire a creare un clima di fiducia che può rendere particolarmente efficace il risultato e può persino consentire di ottenere risultati ancora migliori di quanto si fosse previsto e concordato in partenza.

– Un siffatto dialogo imposto non è solo la condizione, ma anche l'espressione di una convivenza pacifica.

– Nel quadro di una soluzione graduale la garanzia internazionale, col tempo, diviene secondaria, purché si diffonda in tutti la speranza che tale garanzia non debba più assumere un rilievo pratico. Il risultato deve essere un equilibrio stabile, in cui tutti i soggetti coinvolti si convincono che la cooperazione e la prevenzione del conflitto costituiscono la strategia negoziale suprema²⁰.

– Se si impara a considerare la tutela delle minoranze un compito permanente, diviene chiaro anche che una soluzione graduale non può mai condurre ad un risultato definitivo. Più che in altri settori vale qui il principio per cui il percorso è l'obiettivo e che nel dialogo e nella comunicazione istituzionalizzata volti alla soluzione dei problemi sta la vera essenza di una convivenza pacifica tra i gruppi etnici.

²⁰ In uno specifico settore delle scienze sociali, l'economia delle istituzioni, si fa riferimento all'importanza della cooperazione, della comunicazione e della creazione di un clima di fiducia al fine di dar vita a norme ed istituzioni stabili. Cfr. esemplificativamente R. Richiere, E.G. Furubotn, *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999, pp. 28 ss.

LA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO NEL PROCESSO DI RIFORMA «FEDERALE» DELL'ITALIA

1. Introduzione

La legge costituzionale n. 3/2001 ha completato – almeno per questa fase – un lungo processo di riforme dei rapporti tra lo stato, le regioni e le autonomie locali nell'ordinamento italiano. Si è trattato di un processo complesso, passato per diverse tappe e attuato con diversi strumenti, iniziato fin dal momento dell'istituzione delle regioni a statuto ordinario, all'inizio degli anni settanta. Già da allora, infatti, il modello regionale previsto dalla Costituzione ha mostrato ampie lacune, dovute da un lato all'immaginazione in sede costituente di un sistema regionale totalmente teorico, non basato su esperienze concrete di decentramento dell'ordinamento costituzionale, dall'altro ad una gestione estremamente prudente e politicamente costantemente accentrata del sistema delle autonomie. La prassi concreta ha dato così luogo ad una crescente distanza tra le previsioni costituzionali e la reale costituzione delle autonomie nell'ordinamento italiano, delineata nei suoi aspetti concreti prevalentemente dalla giurisprudenza costituzionale.

Il primo, timido tentativo di «aggiustare» il sistema regionale risale al 1983, con l'istituzione della prima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, che non ha prodotto alcun esito. Da allora è stato tutto un susseguirsi di proposte e tentativi a vuoto, mentre i conflitti costituzionali modificavano radicalmente lo svolgimento concreto dei rapporti tra i livelli. Questa situazione rendeva assolutamente indispensabile una risposta legislativa. Pur senza abbandonare l'idea di una riforma costituzionale, la svolta è avvenuta attraverso la legislazione ordinaria. Partendo da un radicale intervento riformatore

nel sistema amministrativo (con le leggi del 1990 sul procedimento amministrativo e sugli enti locali), è stato proprio il «federalismo dal basso», accompagnato da una crescente sensibilità politica per la questione, a sancire la svolta normativa in materia.

Dopo il fallimento di altre due commissioni (l'una governativa, l'altra parlamentare) incaricate di elaborare organiche proposte di riforma, nel 1997 si è giunti all'approvazione di alcune leggi (dette «Bassanini», dal ministro proponente) che hanno rivoluzionato il sistema dei rapporti stato-regioni, disciplinando aspetti fondamentali come il riparto delle competenze legislative e amministrative, il sistema dei raccordi, il principio di sussidiarietà, il modello cooperativo. Parallelamente falliva l'ultima Commissione bicamerale (1997), che era riuscita a licenziare un testo organico (mai approvato dal Parlamento) per dare copertura costituzionale alle profonde modifiche introdotte dalla legislazione ordinaria.

Abbandonati così definitivamente i tentativi di riforma organica, è stato possibile approvare singole riforme costituzionali. La l. cost. 1/1999 ha ridisciplinato la forma di governo regionale, prevedendo l'elezione diretta dei presidenti sulla scorta della positiva esperienza registrata a partire dal 1993 con i sindaci. La l. cost. 2/2001 è intervenuta per estendere principi analoghi alle regioni speciali, ed infine, in un clima politico conflittuale, nel marzo 2001 è stata approvata (a maggioranza) una riforma dell'intera parte della Costituzione dedicata ai rapporti stato-regioni, il titolo V della parte II. Solo il referendum confermativo tenutosi nell'ottobre 2001 ha consentito di approvare definitivamente la legge di revisione costituzionale, che razionalizza molta parte di quanto era già nei fatti, tra le riforme approvate con legge ordinaria nell'arco di un ventennio e il disegno tracciato da innumerevoli pronunce della Corte costituzionale. Il nuovo sistema presenta tuttavia ancora molti punti di incertezza, che sono ampiamente dibattuti in dottrina e richiederanno ulteriori interventi normativi e chiarimenti da parte della giurisprudenza costituzionale. Il sistema è dunque alla ricerca

di un nuovo assetto, che pure pare destinato a non essere ancora definitivo: il processo riformatore avrà a continuare nel prossimo futuro e sembra probabile che possa concretizzarsi in successive revisioni costituzionali.

A questa dinamica la Provincia autonoma di Bolzano è stata in gran parte estranea. Le regole dei suoi rapporti con lo stato sono state definite altrove, in via politica prima («Pacchetto»), con lo Statuto del 1972 poi, con le norme di attuazione dello Statuto infine. Norme di attuazione che, è fondamentale ricordarlo, godono di un rango superiore alle leggi ordinarie, costituendo la vera architettura del sistema normativo dei rapporti tra la Provincia e lo Stato. Tuttavia, le recenti riforme contengono nuove potenzialità anche per la Provincia di Bolzano e per le altre regioni speciali, potendone allargare le competenze e l'autogoverno, e soprattutto potendo meglio chiarire la portata del principio di specialità e dunque la percezione della natura giuridica delle autonomie differenziate, di quella di Bolzano in particolare. E in questo quadro che le presenti considerazioni si inseriscono.

2. Miti e realtà del «deficit autonomistico» delle regioni a statuto speciale dopo le riforme costituzionali del 1999 e del 2001. La funzione garantista del principio di specialità

A seguito del processo di riforma dei rapporti tra i livelli di governo nell'ordinamento italiano, iniziato dapprima in ambito legislativo e recentemente formalizzato e incrementato a livello costituzionale (l. cost. 1/1999, 2/2001 e 3/2001), sono frequenti in dottrina i richiami al rischio che il nuovo assetto delineato possa risultare paradossalmente meno vantaggioso per le autonomie speciali rispetto a quelle ordinarie. In particolare, si sottolinea come, in seguito alla concessione alle regioni ordinarie della completa autonomia statutaria con la l. cost. 1/1999 (che ha eliminato l'approvazione parlamentare degli statuti ordinari), il mantenimento degli statuti speciali e delle loro

modifiche nel rango di legge costituzionale potrebbe significare un trattamento più favorevole per le regioni ordinarie rispetto a quelle ad autonomia differenziata e dunque una compressione del principio di specialità¹, che quindi si sostanzierebbe in un detrimento anziché in un trattamento privilegiato.

Altri profili problematici del nuovo rapporto tra le diverse tipologie di autonomia regionale possono rinvenirsi nella più complessa coordinazione dei sistemi di distribuzione delle competenze tra lo stato e le regioni differenziate, specie nella fase precedente all'approvazione dei nuovi statuti, ora genericamente regolata dalla clausola della «disciplina più favorevole» di cui all'art. 10 della l. cost. 3/2001². Non è poi chiaro se il nuovo meccanismo per la differenziazione competenziale tra le regioni dettato dall'art. 116 c. 3 cost.³ valga solo per le regioni ordinarie (costituendo così un ulteriore strumen-

¹ Cfr. per tutti P. Caretti, *La faticosa marcia di avvicinamento ad un assetto razionale del regionalismo italiano*, in «Le Regioni», 28, 2000, n. 5, pp. 797 ss. e A. Ruggeri, *Le Regioni speciali*, in «Foro italiano», 2001, n. 7-8, parte V, pp. 203 ss., che parla di «rincorsa» delle autonomie speciali rispetto al vantaggio acquisito dalle regioni ordinarie quanto alla propria potestà statutaria. V. ancora, dello stesso autore, «Forme» e «tecniche» dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, intervento al convegno *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Siena, 10-11 maggio 2002.

² L'art. 10 della l. cost. 3/2001 recita: «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».

³ Il nuovo art. 116 c. 3 cost. stabilisce che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 (legislazione concorrente, N.d.A.) e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere d), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s) (giudici di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, N.d.A.), possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo stato e la regione interessata».

to autonomistico sottratto alle regioni speciali) o se invece si applichi anche alle autonomie speciali⁴. Infine (e di conseguenza), data l'incertezza normativa in cui le regioni autonome si trovano (si pensi anche alla portata dell'art. 119 cost. in tema di perequazione finanziaria), è pensabile che queste regioni si troveranno più spesso in conflitto con lo stato di quanto potrebbe avvenire per le autonomie ordinarie.

Va tuttavia ricordato che il principio di specialità non significa sempre e necessariamente trattamento «migliore», ma piuttosto preferenziale e in tanto differenziato in quanto tale differenza sia dovuta a ragioni specifiche e giustificate⁵, e che comunque gli statuti speciali sono atti complessi e distinti dalle altre leggi costituzionali, data la garanzia di partecipazione delle regioni interessate⁶. In secondo luogo, ad avviso di chi scrive, almeno due elementi depongono in favore (della necessità) del mantenimento del rango costituzionale degli statuti speciali: 1) la nuova categoria delle «leggi regionali costituzionali» (come potrebbero definirsi i nuovi statuti in base alla l. cost. 22 novembre 1999 n. 1, per l'evidente analogia con il procedimento di approvazione delle leggi costituzionali di cui all'art. 138 cost.) è di inquadramento tutt'altro che

⁴ Il dubbio è avanzato da B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 143, sulla base della disposizione dell'art. 10 l. cost. 3/2001, che prevede che alle regioni speciali si applichino tutte le norme più favorevoli previste dalla riforma, il che potrebbe quindi includere anche il meccanismo di cui all'art. 116 c. 3 cost. In senso affermativo G. Pastori, *La nuova specialità*, in «Le Regioni», 29, 2001, n. 3, p. 494.

⁵ Cfr. S. Bartole, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione - Artt. 114-120*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1985, pp. 55 ss. Con particolare riferimento alla Provincia di Bolzano cfr. le brillanti considerazioni di R. Bin, *L'asimmetria della Provincia di Bolzano: origini, cause e prospettive*, in *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, a cura di J. Marko, S. Ortino e F. Palermo, Padova, Cedam, 2001, pp. 238 ss.

⁶ Cfr. S. Labriola, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, a cura di S. Ortino e P. Pernthaler, Bolzano-Trento, Regione Trentino-Alto Adige, 1997, p. 84.

semplice nel sistema delle fonti⁷, e non sembra difficile prevedere una forte conflittualità tra stato e regioni davanti alla Corte costituzionale per la concreta definizione della natura e dei limiti di tali leggi, con potenziali ripercussioni negative sulla concreta autonomia statutaria regionale; 2) oltre alla maggiore certezza, la natura di leggi costituzionali conferisce agli statuti differenziati una maggiore garanzia, aggiungendosi alla volontà dell'assemblea regionale anche quella del Parlamento⁸, e ciò risulta di particolare utilità specie laddove (come nel caso del Trentino-Alto Adige) lo statuto sia preordinato anche al mantenimento della pacifica convivenza tra gruppi linguistici diversi.

Inoltre, i nuovi problemi derivanti dall'incertezza nella determinazione del concreto sistema di riparto delle competenze e il conseguente rischio di aumento di conflittualità costituzionale tra regioni e stato sono comuni ad entrambe le tipologie regionali, e la nuova categoria di regioni «differenziabili» ai sensi dell'art. 116 c. 3 cost. costituisce un *tertium genus*, non assimilabile alle regioni speciali⁹, e dunque la procedura di differenziazione non sembra applicabile alle regioni autonome, che hanno altri strumenti – più consoni alla loro natura differenziata *a priori* e non meramente differenziabile *a posteriori* – per l'acquisizione di nuove competenze (in particolare le norme di attuazione).

In definitiva, la specialità può giustificare procedure più gravose per la revisione statutaria proprio a garanzia della maggiore delicatezza degli equilibri sottesi dalla natura «speciale» degli statuti. Il rango costituzionale degli statuti speciali e la loro approvazione parlamentare non

⁷ Cfr. diffusamente A. Ruggeri, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, Giappichelli, 2001, *passim*.

⁸ In senso analogo già S. Labriola, *Il principio di specialità nell'ordinamento italiano*, cit., p. 65.

⁹ Per queste considerazioni v. F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 51 ss.

sono insomma meri elementi di differenziazione delle autonomie speciali rispetto a quelle ordinarie (o differenziabili), ma incorporano piuttosto il principio di differenza, con la conseguente maggiore garanzia fondata sulla cooperazione che caratterizza l'autonomia speciale.

3. Revisioni e non revisioni statutarie nelle leggi costituzionali di riforma

Questa premessa sulla portata garantista del principio di specialità consente di individuare il filo rosso della presente indagine, che consiste proprio nell'analisi del significato di tale principio, della sua applicazione all'ordinamento della Provincia autonoma di Bolzano e delle sue ripercussioni sul sistema statutario in riferimento alla fase di riforma attualmente in corso.

Una prima conseguenza dell'operatività del principio di specialità con riferimento alla Provincia di Bolzano riguarda proprio le modifiche finora introdotte nel sistema statutario in seguito alle riforme costituzionali in tema di rapporti stato-regioni. Dal confronto tra i cambiamenti apportati per le autonomie ordinarie con la l. cost. 1/1999 e per le altre autonomie speciali con la l. cost. 2/2001, emerge con evidenza la portata minima dei cambiamenti introdotti per la Provincia di Bolzano con l'art. 4 l. cost. 2/2001. Oltre alla generica attribuzione del potere di disciplinare la propria «forma di governo» (conferita anche a tutte le altre regioni, sia ordinarie che speciali, salvo poi fortemente limitarla con la presupposizione a regime di un sistema a prevalenza dell'esecutivo, con elezione diretta e maggioritaria del presidente), si mantiene il vincolo del sistema elettorale proporzionale (art. 25 Statuto)¹⁰, si consente di ampliare lo strumentario della de-

¹⁰ In omaggio ai principi espressamente affermati dalla Corte costituzionale, con sent. 356/1998, in «Le Regioni», 27, 1999, n. 2, con note di E. Rossi, *Di interesse a ricorrere e (mancato) bilanciamento, di travi e pagliuzze*, pp. 281 ss. e di R. Toniatti, *Un nuovo intervento del-*

mocrazia diretta (art. 47)¹¹ e si prevedono nuove forme di rappresentanza del gruppo linguistico/consiliare ladino¹². Tutto il resto, e in particolare le regole fondamentali della convivenza tra diversi gruppi linguistici e i conseguenti diritti degli individui che ne fanno parte – in una parola, le ragioni della specialità – non viene toccato.

Quali i motivi di una così lieve «intromissione» da parte del legislatore costituzionale nel sistema statutario della Provincia autonoma di Bolzano a fronte di un così massiccio intervento nei confronti delle altre regioni, incluse quelle speciali e persino la Provincia di Trento, retta dal medesimo Statuto¹³?

la Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige, pp. 291 ss. Cfr. anche C. Casonato, *La Corte costituzionale alle prese con la «rappresentanza autentica di lista»*, in «Foro italiano», 1999, n. 5, parte I, pp. 1399 ss.

¹¹ Su cui diffusamente S. Lausch, *Gli istituti di democrazia diretta nel sistema di autonomia dell'Alto Adige*, in *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, cit., pp. 433 ss.

¹² Più in particolare, per la Provincia di Trento si prevedono stanziamenti per la promozione e la valorizzazione culturale, il diritto all'insegnamento in lingua minoritaria, garanzie giurisdizionali contro la lesione dei diritti del gruppo, la toponomastica nella lingua minoritaria (tutti questi diritti valgono anche per cimbri e mocheni) ed un seggio riservato al gruppo ladino in Consiglio provinciale, in base però non già ad un criterio personale, come in Provincia di Bolzano, ma ad un criterio territoriale. Per la Provincia di Bolzano (e la Regione) si dispone la possibilità per un rappresentante ladino di diventare presidente del Consiglio provinciale e regionale, la rappresentanza del gruppo ladino in Giunta provinciale (e regionale) anche in deroga al criterio proporzionale e la rappresentanza negli enti pubblici locali. Cfr. nuovi artt. 15, 30, 36, 48, 50, 62, 92, 102 Statuto.

¹³ L'elezione diretta del presidente viene imposta (per il periodo transitorio) e pre-supposta (a regime) per la sola Provincia di Trento, al pari di quanto previsto per le altre regioni (ordinarie e speciali, con l'eccezione della Valle d'Aosta). Per la Provincia di Bolzano, invece, l'elezione diretta è soltanto una opzione realmente facoltativa, lasciata *in toto* alla legge provinciale, al pari della Valle d'Aosta. Inoltre la l. cost. 2/2001 mantiene e ribadisce il carattere proporzionale della legge elettorale per il Consiglio provinciale di Bolzano, liberando in tal modo il legislatore provinciale di Trento da un vincolo che, in un panorama politico assai diverso da quello altoatesino, ha prodotto una

Una possibile spiegazione sta nella contraddizione metodologica di questa riforma, disegnata sulle esigenze politiche del momento e dunque del tutto disattenta agli equilibri del sistema. In un contesto elettorale proporzionale (e nelle condizioni politiche della Provincia di Bolzano) l'elezione popolare diretta è un'eventualità assai remota e la previsione del nuovo art. 47 Statuto sembra più una concessione ad un'unitarietà puramente ipotetica (potenziale adeguamento della Provincia di Bolzano all'elezione diretta del presidente e dunque sua conformazione alla forma di governo presunta per le altre regioni) che una via giuridicamente e politicamente percorribile. Non fosse altro che per questo, insomma, le previsioni dottrinarie di unitarietà ed uniformità tra le regioni nella determinazione della rispettiva forma di governo sembrano destinate all'insuccesso, perché appare certo che per lo meno la forma di governo della Provincia di Bolzano (ma con tutta probabilità anche quella della Valle d'Aosta)¹⁴

grave instabilità politica nell'ultimo decennio. Ciò dimostra ancora una volta che le medesime regole, se applicate a contesti politici diversi, producono effetti antitetici. Com'è noto, in Alto Adige il partito dominante ha sempre ottenuto la maggioranza assoluta dei voti e dei seggi. Nella Provincia di Trento, di contro, nell'ultimo decennio si assiste ad una frammentazione politica che ha portato a contare fino a 13 gruppi consiliari su 35 consiglieri.

¹⁴ La l. cost. 2/2001 ha infatti previsto anche per la Valle d'Aosta il mantenimento in via transitoria dell'elezione consiliare del presidente della Regione, salva naturalmente la possibilità per il nuovo Statuto di disporre diversamente. Inoltre, in modo imprevedibile rispetto agli intenti della riforma del 1999, anche altre regioni che si sono viste imporre in via transitoria il sistema dell'elezione diretta del presidente, hanno iniziato a prospettare vie alternative. È il caso in particolare del disegno di legge della Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia recante la «disciplina della forma di governo della Regione [...]» approvato nel marzo 2002, che prevedeva un'elezione non diretta del presidente (ma solo una sua indicazione «politica» dello stesso, al pari di quanto previsto dalla legge elettorale per le regioni ordinarie del 1995). Il disegno di legge è stato tuttavia rigettato a larga maggioranza nel referendum confermativo del 29 settembre 2002, così chiudendo politicamente la porta a iniziative simili da parte di altre regioni. Già in precedenza una analoga proposta di legge era stata approvata dal consiglio regionale in Calabria, ma il presidente della Regione aveva

sarà diversa da quella delle altre regioni¹⁵.

Ma in ottica sistematica sembra di doversi avanzare un'altra tesi, riferita al principio di specialità. Laddove la specialità è più forte (Provincia di Bolzano, in parte Valle d'Aosta) l'intervento «ottriato», dall'alto, del legislatore costituzionale è minore, proprio in omaggio al criterio della specialità, che impone che le modifiche che riguardano le ragioni della stessa siano concordate non solo politicamente, ma anche sotto il profilo procedurale. In quest'ottica, quindi, si palesa il significato garantista del mantenimento dell'approvazione degli statuti speciali e delle loro modifiche con legge costituzionale: una garanzia cooperativa per l'approvazione e la revisione delle regole fondamentali della convivenza.

Ne segue, in definitiva, che la specialità ha operato in modo più forte laddove è più forte (Provincia di Bolzano e, in parte, Valle d'Aosta), e in modo più debole laddove è più debole (perfino la Provincia di Trento, pur ancora disciplinata dal medesimo Statuto di autonomia). Se ne può ricavare l'esistenza di una differenziazione all'interno del principio di specialità (speciale specialità), che proprio perché speciale consente e forse impone la rappresentazione differenziata delle diverse esigenze di diversità.

rifiutato di promulgarla minacciando le proprie dimissioni e dunque lo scioglimento contestuale del Consiglio. Sulle lacune della riforma statutaria apportata per il Friuli-Venezia Giulia dalla l. cost. 2/2001 cfr. R. Tosi, *La revisione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia: una disciplina incerta tra omologazione e differenziazione*, in «Le Regioni», 29, 2001, n. 3, pp. 511 ss.

¹⁵ Ma forse sarà (ed è già) diversa anche la sua «forma di stato», se solo si pensa che, in termini politici, si tratta di una democrazia consociativa etnica, proporzionalista, (formalmente) assemblearista ed a legittimazione popolare indiretta dell'esecutivo, mentre le altre regioni si configurano (sempre più dopo queste riforme) come democrazie maggioritarie, bipolari, competitive, a preminenza dell'esecutivo ed a legittimazione popolare dello stesso. Sulle peculiarità del sistema autonomistico della Provincia di Bolzano v. R. Toniatti, *L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale nell'Alto Adige/Südtirol: dalle garanzie della democrazia consociativa alla «autodeterminazione territoriale»*, in *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, cit., pp. 34 ss.

Se questa tesi è vera, si dimostra che le riforme finora approvate hanno rispettato in pieno i postulati (essenzialmente cooperativi e partecipativi) del principio di specialità. Ma qual è il risvolto negativo, l'altra faccia della medaglia degli obblighi di astensione dall'intervento unilaterale da parte del potere centrale?

Non consentendo di modificare unilateralmente le regole, la specialità impedisce l'intervento paternalistico dello stato che imponga alla comunità regionale ciò che è «bene» per essa. Di conseguenza, la responsabilità di identificare le proprie finalità e le necessità di adeguamento normativo spetta interamente al livello regionale speciale (nel nostro caso provinciale), consentendo un più marcato sviluppo dell'autogoverno. Per contro, l'inerzia da parte della comunità politica locale nella riforma (paritariamente concordata con lo stato) delle proprie strutture normative si trasforma in un potenziale ritardo dal quale non si può essere salvati da un intervento esterno.

Resta ora da vedere se l'aggiornamento e l'adeguamento degli istituti dell'autonomia e della convivenza siano necessari o meno in conseguenza del mutato assetto dei rapporti tra stato e regioni delineato dalle recenti riforme costituzionali.

4. Limiti ed obblighi di revisione statutaria

4.1. Settori sottratti alla revisione costituzionale e statutaria: il principio di specialità

Il principio di specialità è ritenuto dalla dottrina un principio di sistema, dunque sottratto alla revisione costituzionale¹⁶. Anche la giurisprudenza costituzionale ha più

¹⁶ Cfr. V. Onida, *Le costituzioni. Principi fondamentali della Costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, Il Mulino, 1997, vol. I, in part. p. 112 e S. Labriola, *Il principio di specialità*, cit. In senso analogo sembra essersi orientata la politica, espressamente qualificando i rapporti (differenzia-

volte riconosciuto (talvolta persino in maniera eccessiva) che il significato ultimo e più profondo della specialità (e dell'autogoverno che ne deriva) va individuato proprio nella cooperazione paritetica tra la regione/provincia e lo stato nella gestione della dinamica autonomistica. E questo il principio intangibile e financo la base della presunzione di conformità costituzionale delle regole autonome, che in tanto si legittimano in quanto derivino dalla collaborazione tra i livelli¹⁷.

Ciò significa che il principio di specialità, nella sua essenza, non potrà essere svuotato di contenuto. Ma qual è l'essenza del principio di specialità, e dunque cosa, nel concreto, non può essere oggetto di revisione? Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale in materia¹⁸ sembra di potersi affermare che il nucleo intangibile della specialità è costituito dalle procedure paritetiche e dalle vicendevoli garanzie di cooperazione tra il livello statale e quello provinciale, che è ciò che giustifica la natura atipica delle norme autonomistiche: non solo delle norme di attuazione, come più volte affermato dalla Corte¹⁹, ma

li) tra i livelli di governo nell'ambito della «forma di stato» (art. 1 c. 4 l. cost. 1/1997 e art. 57 progetto commissione bicamerale XIII legislatura).

¹⁷ Cfr. ad es. corte cost., sent. 213/1998, in «Giurisprudenza costituzionale», 43, 1998, n. 3, pp. 1667 ss., in cui testualmente si afferma che il metodo paritetico (da cui scaturiscono le norme di attuazione degli statuti speciali) determina «i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale» e quindi pone un limite: «un limite superato il quale si determinerebbero conseguenze non controllabili relativamente a quell'equilibrio complessivo cui le norme di attuazione [e l'autonomia speciale che le giustifica, N.d.A.] sono preordinate» (punto 4 in diritto), così indicando nel principio pattizio una sorta di presunzione di legittimità costituzionale delle norme di attuazione degli statuti speciali.

¹⁸ Cfr. in part. sent. 213/1998, cit. e ord. 277/1997, in «Giurisprudenza costituzionale», 42, 1997, n. 4, pp. 2531 ss. e le sentt. cit. *infra*, n. 19.

¹⁹ Per quanto riguarda la collocazione delle norme di attuazione nel sistema delle fonti, la Corte costituzionale ha più volte ribadito la loro natura di fonte atipica, ossia di fonte che presenta una dissociazione tra la forma dell'atto (nel nostro caso d.lgs. o d.P.R.) e la sua sostanza, non potendo essere modificate da una legge né da un atto

dello stesso Statuto in quanto frutto di un procedimento concertato, che quindi contiene nella sua forma di stato, nei suoi fondamenti pregiudiziali, il principio paritetico.

Nel concreto paiono intangibili le procedure basate su sistemi negoziali di tipo quasi-internazionale e su garanzie di partecipazione e codecisione, come le commissioni paritetiche e le norme di attuazione, la garanzia di approvazione parlamentare dello Statuto, l'inderogabilità unilaterale delle norme in materia finanziaria, la garanzia collaborativa estesa anche all'adeguamento ai principi della legislazione statale²⁰, ecc., e tutto questo costituisce il nucleo fondamentale e difensivo, ma anche il vantaggio competitivo del sistema speciale, non più solo componente maggiormente garantista rispetto al sistema, ma «componente attiva di trasformazione del sistema stesso»²¹.

4.2. Settori in cui una modifica statutaria è giuridicamente necessaria: ruolo della regione, forma di governo, nuovo sistema delle competenze

Il resto evidentemente può cambiare, e le riforme dello Statuto e della Costituzione del 2001 hanno posto le basi affinché sia necessaria una modifica statutaria in alcuni settori, lasciando tuttavia, nel rispetto del principio di specialità come appena delineato, alla Provincia autonoma di Bolzano la piena libertà di determinare i contenuti delle modifiche da apportare.

avente forza di legge ad esse successivi. Cfr. in part. Corte cost., sentt. 20/1956, 22/1961, 151/1972, 180/1980, 237/1983, 212/1984 e 160/1985 e, in dottrina, U. Allegretti, *La Corte ribadisce l'estraneità del Parlamento all'attuazione degli statuti speciali*, in «Le Regioni», 12, 1984, pp. 1310 ss.

²⁰ Cfr. in particolare il d.lgs. 266/1992, che non a caso detta norme «ad ulteriore garanzia della speciale autonomia della regione e delle province autonome».

²¹ Così G. Pastori, *La nuova specialità*, cit., pp. 491. Cfr. già L. Pajadin, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in «Le Regioni», 21, 1993, pp. 643 ss.

Il primo e principale ambito di riforma necessaria a seguito delle riforme costituzionali riguarda la Regione Trentino-Alto Adige e dunque, indirettamente, anche il modo di essere delle due autonomie provinciali che ora la compongono (art. 25 st.). Le modifiche apportate, specie dalla l. cost. 2/2001 e successivamente dal nuovo titolo V parte II cost., impongono anche per il futuro l'esistenza della regione come ente politico territoriale tradizionale. Lo si ricava del nuovo art. 60 dello Statuto, che prevede l'istituto della «legge regionale», da cui si deduce che il legislatore della riforma intende mantenere la regione come ente politico dotato di funzioni legislative ed amministrative e di organi propri, separati da quelli delle province²². Lo si vede anche dalla mancata modifica dell'art. 36 st., che prevede l'elezione del presidente della regione da parte del consiglio tra i suoi componenti, e dall'art. 49-bis c. 6, secondo cui «lo scioglimento del consiglio provinciale non comporta lo scioglimento del consiglio regionale» anche se queste disposizioni, come tutta la struttura organizzativa della regione, potranno evidentemente essere modificate in sede di revisione statutaria.

Un secondo ambito di necessario «aggiornamento» dello Statuto riguarda la forma di governo, con particolare riferimento al ruolo dei comuni²³. La riforma costituzionale (nuovo art. 123 c. 4 cost.) ha imposto ad esempio l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, pur lasciando un ampio margine alle leggi provinciali per la sua disciplina di dettaglio²⁴ (anche se la disposizione sulla for-

²² Anche questo elemento sembra condizionare non poco il processo di riforma dell'istituto regionale, imponendo il mantenimento di una forma probabilmente inadatta al ruolo sempre meno politico e sempre più funzionale che la regione va assumendo.

²³ Il tema è scottante e complesso, e non può qui essere approfondito. Per alcuni interessanti spunti critici in riferimento alle regioni speciali cfr. D. Borgonovo Re, *Le autonomie locali nel quadro delle specialità regionali: fragilità di un modello?*, in «Le Regioni», 30, 2002, n. 1, pp. 174 ss.

²⁴ Su cui G. Avolio, *La partecipazione degli enti locali al processo decisionale provinciale nel nuovo quadro costituzionale*, in «Informator», 2002, n. 4, pp. 8 ss.

ma di governo provinciale, l'art. 47 st., non ne fa menzione). Analogamente, la riforma statutaria contiene un'apertura agli strumenti di democrazia diretta e qualche spazio di manovra sulla legge elettorale (fermo restando il vincolo proporzionale), ma nel complesso si tratta di aggiustamenti minori in un'ottica di sistema.

Terzo e fondamentale settore di necessario intervento sullo Statuto è quello attinente al riparto di competenze e funzioni tra stato e province. L'attuale sistema delineato dallo Statuto (artt. 4, 5, 6, 8, 9, 10), evidentemente concepito per un modello che lasciava allo stato le funzioni residuali, potrebbe creare non poche difficoltà interpretative a seguito del rovesciamento del criterio di attribuzione delle competenze tassativamente elencate, come previsto (dalla l. «Bassanini 1» prima ed ora) dall'art. 117 c. 4 cost²⁵. Il mantenimento di ben otto separati cataloghi di competenze – materie esclusive dello stato (art. 117 c. 2 cost.), competenze concorrenti (art. 117 c. 3 cost.), legislazione provinciale regionale esclusiva (art. 4 st.), legislazione provinciale esclusiva (art. 8 st.), competenze regionali concorrenti (art. 5 st.), provinciali concorrenti (art. 9), potestà legislativa provinciale integrativa (art. 10 st., ora probabilmente scomparsa in seguito alla riforma costituzionale) e competenza legislativa provinciale o regionale trasferita (art. 17 st.) – potrebbe dar luogo a serie difficoltà nell'individuazione della titolarità concreta di una determinata funzione, tanto più che alcune materie risultano sovrapposte²⁶.

²⁵ «Spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello stato».

²⁶ Tra i tanti esempi possibili si pensi alla competenza statale esclusiva in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane» (art. 117, c. 2 lett. p cost.), mentre spetta alla Regione Trentino-Alto Adige (in base all'art. 4 n. 3 st., come modificato con l'art. 6 l. cost. 2/1993) l'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». Oppure alla competenza concorrente in materia di istruzione (art. 117 c. 3 cost.), che potrebbe porsi in contrasto con le competenze provinciali in materia come disciplinate da ultimo dalle norme di attuazione del 1996. Inoltre, non è chiara nemmeno la delimitazione della portata

Ciò comporterà certamente un aumento del conflitto tra enti territoriali e stato per l'individuazione della competenza nel caso concreto, pur non costituendo il problema principale e nemmeno un'anomalia nel panorama comparato²⁷. Il punto fondamentale è piuttosto stabilire cosa sia una «materia» ex art. 117 c. 4 cost. Il criterio dell'elencazione di «materie» quasi fossero ambiti chiaramente definibili è vecchio e inadeguato, oltre ad essere potenzialmente fuorviante. Che senso ha, in una realtà funzionalmente e tecnologicamente interconnessa come quella odierna, parlare ad es. di «ambiente», di «governo del territorio», di «istruzione», di «comunicazione», ecc. attribuendone la competenza all'uno o all'altro livello di governo, come fossero settori a compartimenti stagni?

Gli ambiti materiali sono settori complessi, e non è possibile esercitare una «competenza» senza toccarne altre: così ad esempio non è pensabile l'esercizio di funzioni in materia ambientale senza «invadere» l'ambito energetico, la pianificazione territoriale, il traffico, ecc., ossia settori che secondo il riparto «a lista della spesa» contenuto nei cataloghi competenziali spettano a livelli di governo diversi e con forme giuridiche diverse. Se questo approccio poteva giustificarsi per lo Statuto del 1972, è del tutto fuori luogo per la revisione costituzionale del 2001.

Che fare, dunque? Appare sempre più evidente che i criteri che sovrintenderanno alla concreta divisione di funzioni saranno i potenzialmente vaghi principi di «sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» di cui all'art.

della competenza concorrente, che potrebbe ritenersi di due tipologie diverse: quella prevista dalla Costituzione riserva allo stato la determinazione dei principi fondamentali, quella disciplinata dallo Statuto parla di principi *tout court*, né è dato di sapere se le competenze concorrenti possono esercitarsi in mancanza della legge statale di determinazione dei principi fondamentali.

²⁷ Vi sono infatti altri ordinamenti, al pari di quello italiano, in forte transizione quanto alla rispettiva struttura «federale», che contemplano cataloghi di competenze in capo sia al centro che alla periferia, come ad esempio quello canadese o quello belga.

118²⁸, in una parola un criterio di ragionevolezza, di prevalente livello degli interessi e di altri parametri interpretativi la cui concretizzazione non può che spettare alla concertazione politica tra i livelli o (in caso di conflitto) alla giurisprudenza costituzionale. Ma è chiaro che gli elenchi di materie saranno al più indicazioni di massima, orientative per l'interprete, necessariamente generiche. Meglio sarebbe stato iniziare a parlare di compiti, di fini, di obiettivi, di «variabile livello di interessi»²⁹, di competenze nel senso di *policies*, come del resto avviene a livello comunitario (cfr. artt. 2, 3, 4, 5 Tce), determinando uno dei principali fattori di successo di quel sistema.

Altrimenti gli effetti deleteri di un riparto basato su una accezione materiale e rigida delle competenze rischiano di ingenerare gravi confusioni. Un problema che si è posto ad es. proprio in riferimento alla Provincia di Bolzano, quando si è avanzata l'idea – sistematicamente corretta se le competenze fossero ambiti definibili, ma del tutto bizzarra alla luce di quanto appena dimostrato – secondo cui, mancando la previsione della «materia» «tutela delle minoranze» nel catalogo dell'art. 117 cost., questa sarebbe automaticamente «trasferita» alle regioni e segnatamente alla Provincia autonoma. Evidentemente, la materia «tutela delle minoranze», in quanto tale, non esiste. Al pari di altre formulazioni generiche contenenti obiettivi per il legislatore, la tutela delle minoranze si esercita nel concreto attraverso provvedimenti specifici, adottati in singoli settori materiali, e volti a proteggere, incentivare o promuovere determinate minoranze. Così in ambito

²⁸ Per una critica all'«etichetta della materia» cfr. R. Bin, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in «Le Regioni», 29, 2001, n. 4, pp. 613 ss. V. anche dello stesso autore, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, atti del convegno *La ragionevolezza nel diritto*, Caltanissetta, 1 dicembre 2000, e rinvenibile in <http://space.tn.it/scienza/binro/ragionevolezza.htm>.

²⁹ Come da tempo fa la Corte costituzionale, tanto da indurre la dottrina a parlare in alcuni casi non già di competenza regionale, ma di «preferenza per la legge regionale» (Crisafulli, Bin), non potendosi dare «per scontata» l'operatività di una competenza regionale.

culturale e scolastico, nel pubblico impiego, nella determinazione delle regole della rappresentanza politica, nell'uso della lingua, ecc., la tutela delle minoranze si esplica attraverso interventi normativi nei rispettivi settori³⁰. Non esiste una «materia», dunque, e non esiste conseguentemente nemmeno una «competenza»³¹.

³⁰ Nel concreto, ad es., la proporzionale cd. «etnica» in Provincia di Bolzano altro non è che una sommatoria di regole in tema di pubblico impiego. E non è un caso che la disciplina statutaria si riferisca al pubblico impiego statale, mentre l'estensione del medesimo principio a livello provinciale - dopo essere stata a lungo operata in via di prassi - trova il proprio fondamento legislativo in una legge provinciale, stante la competenza provinciale in materia; parimenti, l'applicazione della proporzionale anche in settori non immediatamente riconducibili al pubblico impiego ma ad esso soltanto assimilabili è avvenuta con norme di attuazione, dunque con procedimenti concertati tra Stato e Provincia e che proprio nel meccanismo negoziale trovano la propria legittimazione di fonte atipica.

³¹ Molti altri elementi, comunque, revocano in dubbio la tesi che vorrebbe trasferita la «materia» tutela delle minoranze al livello regionale/provinciale. Innanzitutto è evidente che la riforma non ha inteso toccare la disciplina dei diritti fondamentali, e sembra incontestabile che la «materia» (o meglio, le sue concretizzazioni normative) attenga al principio di uguaglianza e alle modalità di tutela dei diritti fondamentali, ambito evidentemente sottratto - almeno per il momento e di certo nelle intenzioni del legislatore costituzionale di riforma - alla competenza degli enti territoriali. Salvo, naturalmente, quanto appena ricordato, ossia la possibilità di intervenire indirettamente attraverso l'esercizio di proprie competenze. Ma anche ammettendo che la competenza in tema di minoranze sia effettivamente stata trasferita in seguito alla riforma, si pongono problemi insormontabili. In primo luogo, una minoranza è tale solo in relazione all'ente sovrano di riferimento. Dunque, più specificamente, relativamente all'ente che detiene il potere di determinarne lo status giuridico, e quindi, in ultima analisi, in relazione al livello di governo competente. Ora è chiaro che la minoranza linguistica tedesca è tale solo in rapporto allo stato italiano, ma cesserebbe di esserlo qualora la competenza in materia fosse allocata al livello provinciale. In secondo luogo, e soprattutto, il problema si pone con riferimento alle norme di attuazione ed al loro ruolo. Aspetti importanti della «materia» tutela delle minoranze sono disciplinati con norme di attuazione. Com'è noto, la Corte costituzionale ha stabilito e ribadito in numerose circostanze la collocazione particolare delle norme di attuazione nel sistema delle fonti, che le rende resistenti alla modifica da parte delle leggi ordinarie (per tutte, sent.

Con riferimento al caso specifico (ma anche per gli altri ambiti materiali indefinibili), si può quindi affermare che la «tutela delle minoranze» in tanto è di competenza regionale/provinciale in quanto si manifesti nell'esercizio di proprie competenze da parte degli enti territoriali³². Com'è si vede, insomma, una superficiale considerazione del problema del riparto delle competenze, agevolata da una tecnica poco adeguata seguita dal legislatore della riforma, rischia di creare equivoci di grande complessità.

4.3. Settori in cui una razionalizzazione statutaria è meramente opportuna: le «nuove» materie

Un'ultima categoria di adattamenti statutari è quella che non c'è. Si tratta di ambiti in cui gli adeguamenti non sono imposti dalle riforme costituzionali, né derivanti implicitamente dalle stesse, ma si rendono soltanto opportuni sotto il profilo sistematico e dell'interpretazione normativa, per evitare che gli sviluppi del sistema autonomistico in taluni settori avvengano al di fuori dello Statuto. Il riferimento è agli ambiti non contemplati nel siste-

212/1984). Una collocazione particolare che si giustifica solo ed esclusivamente in base al carattere paritariamente negoziato delle norme medesime (per tutte, sent. 213/1998). Meno noto è forse che il problema si pose in concreto proprio per la Provincia di Bolzano al termine del processo di attuazione internazionalmente garantita dello Statuto nel 1992, quando si ritenne - correttamente - che le commissioni paritetiche e le norme di attuazione sarebbero dovute rimanere perché nessun'altra fonte (a parte evidentemente quella costituzionale) avrebbe potuto modificare le norme già emanate. Anche ammettendo che le regioni/province autonome acquistino realmente una «competenza» in «materia» di minoranze linguistiche, dunque, come potrebbe una legge provinciale modificare una norma di attuazione in vigore?

³² Tradizionalmente, ad es., proprio in Provincia di Bolzano le competenze in materia di urbanistica ed edilizia sono state ampiamente utilizzate a fini di tutela minoritaria, con una mirata politica di incentivi alla residenzialità montana e all'edilizia abitativa che ha consentito di incentivare le popolazioni montane della provincia evitando l'emigrazione a valle o all'estero.

ma statutario del 1972, come i rapporti internazionali e con l'Ue, la collaborazione transfrontaliera, ecc.

Attualmente, infatti, le regole procedurali per queste attività – di importanza sempre crescente ai fini della determinazione dei margini reali³³ di autonomia, che ormai, per la configurazione assunta dalle dinamiche territoriali, non è più limitata all'ambito geografico coincidente col territorio provinciale/regionale – sono contenute in un corpus particolarmente intricato di norme. Si va dalle nuove disposizioni costituzionali di cui all'art. 117 cost.³⁴ alla legge in materia di attuazione del nuovo titolo V (cd. legge «La Loggia»)³⁴, dai precedenti atti di indirizzo e coordinamento (in particolare il d.P.R. 31 marzo 1994, la cui portata è ora incerta a seguito della l. «Bassanini 1», n. 59/1997) a singole disposizioni di legge ordinaria³⁵, ad una co-

³³ Il quadro delineato dal nuovo art. 117 cost. prevede il generale limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legislazione regionale (art. 117 c. 1), la riserva alla competenza legislativa esclusiva dello stato della «politica estera, [dei] rapporti internazionali dello stato e [dei] rapporti dello stato con l'Ue» (art. 117 c. 2 lett. a), la competenza legislativa concorrente in materia di «rapporti internazionali e con l'Ue delle regioni» e di «commercio con l'estero» (art. 117 c. 3), la competenza regionale per «l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea» (art. 117 c. 5) e la possibilità per le regioni di «concludere accordi con stati e intese con enti territoriali interni ad altro stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello stato» (art. 117 c. 9). *Amplius* T. Groppi, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 133 ss.

³⁴ Disegno di legge governativo recante «disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», approvato in via definitiva dal Parlamento il 23 gennaio 2003 (AS 1545 XIV legislatura). Per ampi commenti si veda il forum dell'osservatorio sul federalismo: <http://www.federalismi.it/federalismi/>.

³⁵ È il caso, ad es., della l. 6 febbraio 1996, n. 52, ai sensi della quale le regioni e le province autonome possono direttamente istituire uffici di collegamento propri o comuni presso le istituzioni comunitarie. Ma v. ante Corte cost., sent. 428/1997, in «Le Regioni», 26, 1998, n. 2, pp. 406 ss., con nota di L. Violini, *Nuove dimensioni nei rapporti tra enti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di Euroregioni, rapporti transfrontalieri e uffici di rappresentanza a Bruxelles*, pp. 409 ss.

piosa giurisprudenza costituzionale che ha di fatto creato l'attuale sistema di relazioni regionali col livello internazionale, comunitario e transfrontaliero.

Come si è detto, una razionalizzazione statutaria di questi principi non è strettamente necessaria, potendo questi settori continuare a trovare la propria disciplina in una serie di fonti extra-statutarie che, per quanto disomogenea e talvolta contraddittoria, dispone tuttavia di una certa coerenza di sistema. Una formalizzazione statutaria potrebbe tuttavia risultare di una certa utilità sia per l'interprete (garantendo maggiore conoscibilità e visibilità delle relazioni esterne del sistema autonomistico), sia per l'autonomia in generale (stabilendo una volta per tutte la garanzia dell'ammissibilità di tali rapporti) e per la sua migliore gestione in particolare (evitando che sviluppi tanto importanti avvengano di fatto al di fuori dello Stato formale e senza la copertura garantistica di questo). Una siffatta formalizzazione statutaria, inoltre, eviterebbe di lasciare al solo livello centrale la determinazione delle regole per l'attività estera delle regioni.

5. Considerazioni conclusive. La revisione della procedura di revisione statutaria come cartina al tornasole della nuova fase dell'autonomia speciale

In conclusione, dopo aver detto dei punti immutabili e dei diversi gradi di modificabilità dello Statuto a seguito del processo di riforma, occorre un cenno alle modalità della modifica. La l. cost. 2/2001 ha introdotto una nuova procedura per la revisione statutaria, e ciò nonostante la disciplina precedente non fosse mai stata utilizzata. Questo perché lo Statuto è stato finora formalmente modificato solo dalla citata l. cost. 2/2001, che è per l'appunto intervenuta, tra l'altro, sulla procedura di revisione, modificando dunque un procedimento mai usato³⁶.

³⁶ Inoltre le modifiche del titolo VI, dedicato ai rapporti finanziari, sono state approvate in un caso con legge ordinaria «negoziata» (come

Merita dunque di soffermarsi sul perché non vi sia stata l'esigenza di modificare lo Statuto per ben 30 anni, e sul significato di sistema di una riforma del procedimento di revisione, in un contesto in cui, come si è visto, un adattamento, sia pure parziale, dello Statuto è reso necessario dal processo riformatore in corso.

La risposta al primo quesito è assai semplice, se si considerano i delicati equilibri che dovevano inizialmente essere assicurati, la lunga durata della fase di implementazione dei principi fondamentali dello Statuto e il conseguente ricorso a norme di attuazione per alcune modifiche che implicite ma sostanziali al sistema³⁷.

Molto più complessa l'analisi del significato della riforma delle procedure di revisione, che si sostanziano in una maggiore garanzia dell'autonomia provinciale/regionale, limitando di fatto l'ambito di intervento di governo e Parlamento e rafforzando per contro il coinvolgimento delle assemblee degli enti territoriali interessati nella modifica delle regole fondamentali dell'organizzazione dell'autonomia³⁸. In questo modo si compie anche un passo

previsto dall'art. 104 Statuto, v. art. 14 l. 825/1971), ma in diverse altre circostanze la disciplina finanziaria è stata approvata con norme di attuazione (cfr. d.lgs. 268/1992 e 432/1996), e ciò perché le modifiche sostanziali al sistema sono state apportate, nel corso della prassi trentennale del secondo Statuto, essenzialmente se non esclusivamente con norme di attuazione. Cfr. G. Pellegrini, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, in *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, cit., pp. 498 ss.

³⁷ Si pensi ad es. al fenomeno della cd. «autonomia dinamica», attraverso la quale è stato possibile allargare le competenze provinciali al di là di quanto previsto dalle disposizioni competenziali dello Statuto, ma anche a fenomeni maggiormente questionabili, come ad es. la modifica, con decreto di attuazione, delle disposizioni dello Statuto in tema di giurisdizione amministrativa per la Provincia di Bolzano (d.P.R. 426/1984) o le norme di attuazione approvate in chiusura della XIII legislatura (2001). Su questo aspetto v. diffusamente F. Palermo, *Ruolo e natura della commissioni paritetiche e delle norme di attuazione*, in *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, cit., pp. 826 ss.

³⁸ Dopo la riforma dell'art. 103 st. ad opera della l. cost. 2/2001, ferma restando l'approvazione delle modifiche statutarie con legge co-

in avanti nella formalizzazione del principio patizio quale fondamento della specialità degli ordinamenti regionali differenziati, e si conferiscono all'autonomia speciale, ormai matura dopo il completamento della sua fase di attuazione, nuove e inesplorate opportunità.

Il nuovo art. 103 st., grazie alla maggiore garanzia di partecipazione di organi e popolazione locali alla revisione e nel quadro del delineato significato del principio di specialità, segna la chiusura della fase di implementazione

istituzionale, tre sono i soggetti titolari del potere di iniziativa per la revisione dello Statuto: il governo, il Parlamento (*rectius*, i singoli parlamentari) e il Consiglio regionale. Le proposte provenienti dal livello statale (Parlamento e Governo) devono essere comunicate al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali, che esprimono entro due mesi il loro parere (art. 103 c. 3 st.), da ritenersi giuridicamente non vincolante ma pur sempre politicamente assai significativo, stante quanto si è detto sul principio negoziale quale fondamento dell'autonomia speciale. L'iniziativa del Consiglio regionale viene invece sostanzialmente trasferita ai due Consigli provinciali, sulla cui concorde proposta il Consiglio regionale (da questi composto, art. 25 c. 1 st.) si limita ad esprimere una deliberazione conforme (art. 103 c. 2 st.). Se da un lato questa procedura tiene conto della realtà territorialmente composita della Regione Trentino-Alto Adige e della centralità del livello provinciale, dall'altro rende complessa e difficile l'iniziativa provinciale/regionale per la revisione statutaria, affidandola alla concertazione tra tre diversi organi potenzialmente portatori di interessi diversi, e tuttavia proprio questo obbligo di ricercare una posizione comune su un interesse comune da rappresentare allo stato sembra costituire uno dei principali momenti di mantenimento in vita di un livello regionale dato dall'integrazione dei due enti provinciali.

La legge costituzionale di riforma così approvata non è più sottoponibile a referendum nazionale (art. 103 c. 4). Si tratta di una previsione di buon senso, volta a garantire il principio, già affermato dalla l. cost. 1/1999 per le regioni a statuto ordinario, dell'autonomia statutaria regionale, e che consentirà per il futuro di evitare possibili paradossali consultazioni referendarie nazionali su questioni attinenti a modifiche, magari minime, di singoli statuti speciali. Una potenziale lacuna della nuova disciplina sembra piuttosto individuabile nella mancata previsione di forme di coinvolgimento popolare nell'elaborazione delle modifiche statutarie o nella fase precedente alla formulazione dei pareri consiliari sulle proposte di modifica provenienti da governo o Parlamento, tanto più che i riformati statuti speciali si caratterizzano per un generalizzato *favor* nei confronti degli istituti di democrazia diretta.

dell'autonomia e l'apertura di un nuovo periodo, quello della sua gestione. Durante l'implementazione del «Pacchetto», infatti, l'accento era (e non poteva che essere) posto sulla garanzia del rispetto degli obblighi assunti e dunque sulla tendenziale immutabilità del «patto statutario» (elaborato in seno alla Commissione dei 19, approvato dal partito rappresentativo delle minoranze locali e successivamente dall'Austria, ed attuato essenzialmente attraverso l'opera delle commissioni paritetiche, e dunque la sua vicenda si è svolta prevalentemente per vie «diplomatiche», secondo una dinamica «internazionalistica» tipica della garanzia internazionale dell'autonomia); ciò ha condotto alla blindatura dello Statuto, lasciando i suoi adeguamenti (e persino alcune sue sostanziali modifiche) alle commissioni paritetiche ed alle norme di attuazione o, tutt'al più, ad altri meccanismi di concertazione politica con lo stato. Tutto ciò ha consentito di lasciar attecchire e sedimentare lo Statuto e le sue garanzie, facendole penetrare anche nel sostrato sociale e politico.

Da qualche anno, invece, chiusa la fase dell'implementazione garantista, si è aperta quella della cosiddetta «autonomia dinamica», in cui, stabilizzate le garanzie, si sono allargati i margini dell'autogoverno. Una fase di questo tipo, presumibilmente destinata ad accentuarsi ancor più nel prossimo futuro, rende anche possibile non considerare più tabù eventuali modifiche allo Statuto, stante il suo nucleo essenziale ed immutabile costituito dalle obbligazioni internazionali e dai procedimenti concertati. È dunque fondamentale che la riscrittura delle regole possa avvenire (sempre su base paritetica) con un ampio coinvolgimento degli organismi democraticamente legittimati, abbandonando o quantomeno integrando l'ap-proccio «diplomatico», indicativo di relazioni di tipo quasi intergovernativo dei rapporti tra Provincia e Stato, in favore di un sistema maggiormente partecipativo (e partecipativo), fondato sul momento assembleare (consigli e Parlamento) e su relazioni improntate piuttosto al principio di leale collaborazione.

La nuova procedura consente dunque una più ampia

partecipazione di tutta la popolazione locale allo sviluppo dell'autonomia, implicando che lo Statuto sia (o divenga) di tutti, cessando di costituire solo la garanzia di tutela di una parte. Ciò significa, forse al di là delle intenzioni dei proponenti, la graduale trasformazione dello Statuto da strumento difensivo di una (o due) minoranza(e) a contratto sociale a natura inclusiva, riferito all'intera popolazione locale, che per la prima volta fornisca l'impianto e la struttura di riferimento dei valori, generalmente condivisi (e conseguentemente immutabili), di una comunità composita.