



AUTONOMIEKONVENT
CONVENZIONE SULL'AUTONOMIA
CONVENZIUN D'AUTONOMIA

Südtirol mitdenken
Immaginare l'Alto Adige
Pensé I Südtirol



Proposte in ordine
alla revisione dello
Statuto di autonomia

Convenzione dei 33

konvent.bz.it
convenzione.bz.it
convenziun.bz.it

Un'ampia base di lavoro

Lo Statuto di autonomia, la base giuridica del nostro autogoverno, risale al 1972. Da allora il mondo intorno a noi non si è certo fermato, per questo motivo una sua modifica e un suo aggiornamento sarebbero stati necessari anche solo per mantenere lo stesso grado di amministrazione autonoma e di tutela delle minoranze.

Ma noi vogliamo di più. Con “noi” – ed è questa la grande differenza con il passato – non intendiamo più politici e funzionari di partito riuniti in circoli ristretti. Nell'intenzione di aggiornare l'autonomia, il Consiglio provinciale ha infatti ritenuto particolarmente importante che la riforma poggiasse su un'ampia base democratica e che cittadine e cittadini avessero la possibilità di esprimere le loro idee e i loro desideri.

L'offerta è stata recepita: circa 2.000 persone hanno portato i propri temi e le proprie proposte alle serate open space, associazioni e organizzazioni hanno approfondito singoli argomenti in workshop, nel Forum dei 100 – che in quanto ad appartenenza di genere e gruppo linguistico rispecchia la media della popolazione altoatesina – sono state elaborate posizioni su specifici settori, trasmesse alla fine alla Convenzione dei 33. A tutti coloro che hanno partecipato va, in questa sede, il nostro ringraziamento pubblico per il tempo impiegato, l'impegno profuso e la disponibilità a confrontarsi con altre opinioni e riflettere insieme sul futuro della nostra terra.

Il documento che la Convenzione dei 33 trasmette al Consiglio provinciale e che voi avete in mano in questo momento poggia quindi su un'ampia base. La Convenzione dei 33 ci ha lavorato per più di un anno ed il lavoro svolto è stato grande e minuzioso.

Il fatto che su diversi temi non sia stato trovato consenso, non è da nascondere: qui la Convenzione rispecchia le diverse opinioni presenti nella popolazione. Anche per questo, a nostro parere, è positivo che la Convenzione dei 33 abbia deciso di trasmettere al Consiglio provinciale una raccolta di proposte e non un disegno di legge con articoli definiti. In caso contrario, si sarebbe dovuta mettere sul piatto della bilancia ogni singola parola. E tutto questo, per un testo da discutere ancora in altre sedi e su altri livelli.

Con la loro molteplicità di temi, l'insieme dei documenti rappresenta un esteso piano di lavoro per il Consiglio provinciale, un'ampia base da cui questo può partire per elaborare una proposta di rinnovamento dello Statuto di autonomia. Ciò che in Alto Adige ha fatto la Convenzione dei 33, è stato in Trentino – che partecipa della nostra stessa autonomia – compito della Consulta, con la quale la Presidenza della Convenzione dei 33 si è tenuta in contatto. I rispettivi lavori devono sfociare in Consiglio regionale in una proposta che sarà poi trasmessa a Roma.

La strada è ancora lunga. Ma il passo più importante, il primo, lo abbiamo fatto insieme.



Christian Tschurtschenthaler
Presidente della
Convenzione dei 33

Laura Polonioli
Vicepresidente della
Convenzione dei 33

Edith Ploner
Vicepresidente della
Convenzione dei 33



La Convenzione sull'Autonomia: una breve panoramica

Contesto e obiettivi

Oltre 40 anni fa, quando entrò in vigore il secondo Statuto di autonomia, il mondo era profondamente diverso da oggi: l'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino era ancora una lontana visione politica; quasi nessuno osava sognare una moneta unica che potesse contribuire ad unire le persone al di là dei confini nazionali. Oggi l'Europa e l'Alto Adige, quale parte di essa, si trovano ad affrontare nuove sfide. Tuttavia non è ancora chiaro come la politica e la società reagiranno a tutti quei cambiamenti che, con sempre maggiore urgenza, sollevano nuovi interrogativi sullo sviluppo dell'autonomia: quali disposizioni dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige è necessario rivedere? Com'è cambiata la convivenza tra gruppi linguistici in Alto Adige? I meccanismi di tutela, come la proporzionale, o gli altri traguardi raggiunti dall'autonomia, supereranno il banco di prova del futuro? Quali saranno i rapporti dell'Alto Adige con la vicina Provincia di Trento, lo Stato italiano e l'Unione europea?

La Convenzione sull'Autonomia è stata costituita con l'obiettivo di elaborare proposte per la riforma del secondo Statuto di autonomia. L'intenzione non era di discuterne a porte chiuse, bensì di coinvolgere la popolazione altoatesina il più possibile. Il processo di revisione si basa sulla legge provinciale n. 3, emanata dal Consiglio provinciale nell'aprile 2015, che istituisce una Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige.

Eventi open space, laboratorio sul futuro e workshop per le associazioni

I lavori della Convenzione sull'autonomia hanno avuto ufficialmente inizio il 16 gennaio 2016 in occasione dell'evento di lancio presso il Consiglio provinciale, durante il quale, assieme ad Eurac Research, sono stati presentati obiettivi, attività e metodi della Convenzione.

Nelle settimane seguenti in tutto il territorio provinciale hanno avuto luogo nove giornate informative, ossia otto eventi open space e un laboratorio sul futuro pensato appositamente per i giovani e giovani adulti. Alla popolazione altoatesina è stato chiesto di "immaginare l'Alto Adige" e riflettere sul futuro della nostra Provincia. Ad eccezione del laboratorio sul futuro, tutti gli eventi hanno adottato la tecnica dell'open space (Open Space Technology o OST). Si tratta di una metodologia che pone al centro dell'evento i partecipanti e le tematiche proposte da loro. Agli eventi hanno preso parte circa 2.000 cittadine e cittadini altoatesini, per un totale di 258 sessioni di discussione. Non era richiesta alcuna iscrizione. Anche gli

argomenti delle discussioni sono stati scelti e proposti liberamente dalle persone partecipanti. Queste hanno inoltre potuto decidere in autonomia come organizzare le discussioni e quali risultati mettere a verbale. Il team del progetto si è preoccupato unicamente di assicurare la digitalizzazione di tutte le idee e proposte raccolte per riunirle nella brochure “Le idee della popolazione altoatesina”. Tutte le proposte sono state trattate allo stesso modo, indipendentemente dal numero di persone che le aveva sostenute.

Era prevedibile che le tematiche trattate fossero tanto varie quanto la popolazione altoatesina stessa. Oltre ai fondamenti dello Statuto in vigore si sono affrontati anche temi di attualità come la cooperazione transfrontaliera, la mobilità, l’immigrazione, l’ambiente e le questioni sociali. Accanto a questi temi, sulle bacheche delle discussioni hanno trovato spazio lo Stato libero, l’autodeterminazione, l’ampliamento delle competenze nonché questioni correnti come la sanità e gli stipendi della classe politica. La lista è troppo lunga per essere riportata interamente in questa sede. Va detto che alcuni gruppi hanno partecipato agli eventi più numerosi di altri. Tuttavia è importante sottolineare che la discussione ha superato le barriere generazionali e linguistiche. Persone con esperienze e storie anche molto diverse tra loro, da Silandro a Brunico e da Egna a Bressanone, si sono potute confrontare, sempre con il dovuto rispetto. Un aspetto che ha accomunato tutti è stata la volontà di mettere a disposizione il proprio tempo per l’autonomia dell’Alto Adige.

Dopo gli eventi open space sono state coinvolte anche le associazioni altoatesine. Utilizzando i risultati degli open space come base per la discussione, sono stati organizzati quattro workshop con l’intento di approfondire i singoli argomenti grazie alle competenze specifiche delle associazioni. L’obiettivo dei workshop era raccogliere proposte, possibilmente concrete, di modifiche e integrazioni allo Statuto di autonomia. Oltre 60 associazioni hanno partecipato ai workshop e molte hanno approfittato della possibilità di presentare dei documenti di posizione. I risultati di tutti gli eventi sono disponibili sul sito web della Convenzione: www.convenzione.bz.it. Per tutto il periodo dei lavori (da gennaio 2016 a giugno 2017) il sito ha anche permesso di raccogliere le proposte di revisione dello Statuto da parte di tutta la cittadinanza.

A partire da aprile 2016, le idee emerse durante gli eventi open space, il laboratorio sul futuro, i workshop per le associazioni e i contributi sul sito web sono serviti come base per il lavoro dei due organi della Convenzione: il Forum dei 100 e la Convenzione dei 33.

Forum dei 100

Durante gli eventi open space e fino al 6 marzo 2016 la popolazione ha avuto la possibilità di candidarsi per entrare a far parte del Forum dei 100.

Si sono registrati 1.829 cittadine e cittadini. Tra questi ne sono stati selezionati 100 mediante un campionamento stratificato, ottenendo così una selezione rappresentativa per età, genere e lingua.

Il Forum dei 100 si è riunito sei volte con il compito di elaborare le proprie proposte, ma anche di fornire suggerimenti alla Convenzione dei 33. Otto membri sono stati inoltre designati quali rappresentanti del Forum all'interno della Convenzione dei 33. Il Forum ha deciso di costituire dei gruppi di lavoro per elaborare le tematiche emerse dagli eventi open space. La gran parte dei risultati del Forum dei 100 sono frutto di un ampio consenso tra i membri dello stesso. Sebbene alcuni risultati vadano oltre le possibilità di regolamentazione tramite lo Statuto di autonomia o riguardino la gestione della politica in senso stretto, si è comunque raggiunto il risultato di permettere un confronto e far confluire le esperienze di 100 persone. Inoltre, la maggior parte dei membri del Forum dei 100 ha dimostrato la necessaria sensibilità per trovare un accordo su molti punti comuni, nonostante la sorprendente quantità e varietà di idee.

Convenzione dei 33

La Convenzione dei 33 si componeva di dodici rappresentanti nominati dal Consiglio provinciale, otto rappresentanti del Forum dei 100, cinque esperti di diritto, quattro rappresentanti dei Comuni, due rappresentanti delle associazioni degli imprenditori e due rappresentanti dei sindacati.

I membri della Convenzione si sono riuniti 27 volte con l'obiettivo di redigere delle proposte di riforma dello Statuto di autonomia. Tutte le sedute sono state verbalizzate e trasmesse in tempo reale via Internet. Esiste inoltre un riassunto per ogni seduta. In questo modo si è offerta alla popolazione la possibilità di seguire tutti i lavori, sia online sia tramite la documentazione scritta. Come il Forum dei 100, anche la Convenzione dei 33 ha fatto ricorso alla possibilità di organizzare delle audizioni di esperti. La Convenzione dei 33 ha inoltre dedicato una seduta al Forum dei 100 per ascoltarne i risultati.

In base alla legge provinciale n. 3/2015 la Convenzione dei 33 era chiamata ad operare secondo il principio del consenso. Per molte proposte tale consenso è stato raggiunto. La presente pubblicazione raccoglie tutte le proposte emerse in seno alla Convenzione dei 33. Ai membri della Convenzione dei 33 è stata tuttavia offerta anche la possibilità di stilare delle relazioni di minoranza. Questa possibilità è stata accolta, perciò verranno inoltrate al Consiglio provinciale anche quattro relazioni di minoranza. Ad esperienza conclusa emerge che la combinazione "consenso e relazioni di minoranza" prevista dalla legge provinciale n. 3/2015 ha reso più difficili i lavori all'interno della Convenzione dei 33.

Prospettive future

La Convenzione sull'Autonomia è stata costituita come organo ausiliario del Consiglio provinciale con funzione consultiva. Ora è compito del Consiglio prendere visione dei risultati del processo partecipativo e formulare una proposta di legge per la riforma dello Statuto di autonomia. Ciò dovrà avvenire tenendo in considerazione anche i risultati del processo partecipativo svoltosi in Trentino con la Consulta, che aveva lo stesso obiettivo di quello altoatesino.

Lo Statuto di autonomia è una legge costituzionale che riguarda l'intera Regione. In base all'art. 103 dello Statuto di autonomia, l'iniziativa per le modifiche dello stesso appartiene pertanto al Consiglio regionale su proposta dei Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano. Il Consiglio regionale è chiamato a deliberare la proposta di legge costituzionale per la modifica dello Statuto. Dopodiché questa sarà presentata al Parlamento e seguirà la procedura descritta all'art. 138 della Costituzione. Per assicurare la tutela delle minoranze, la legge costituzionale di modifica dello Statuto non è soggetta a referendum confermativo a livello nazionale.

In ultima analisi spetta alla politica a decidere come gestire i risultati della Convenzione sull'Autonomia. L'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 ha un po' raffreddato gli entusiasmi per la riforma dello Statuto di autonomia, ma la necessità di una revisione comunque permanente.

Un processo partecipativo non va tuttavia giudicato solo dai risultati. Per la prima volta nella storia dell'Alto Adige, la Convenzione sull'Autonomia ha permesso di superare le differenze di lingua, età e provenienza con lo scopo di discutere del futuro del territorio e dello Statuto di autonomia al di fuori dell'ambito strettamente politico. Ha rappresentato non solo un'esperienza di democrazia vissuta, ma anche una piattaforma comune per affrontare discussioni, polemiche e scontri. Ha permesso di mostrare all'Alto Adige un'immagine di sé, di fare una fotografia della società altoatesina, di illustrare l'ampio spettro di idee esistenti. È stata data importanza a tutte le idee, indipendentemente dal fatto che fossero condivise o meno da più persone. La Convenzione sull'Autonomia ha rappresentato un processo di maturazione per tutte le istanze coinvolte: la politica, i media, la società, la ricerca, per noi che abbiamo accompagnato il processo.

La Convenzione sull'Autonomia ci ha insegnato a confrontarci con noi stessi, con gli altri, in quanto altoatesine e altoatesini. Ad avvicinarci. Ad imparare dagli altri. A vedere cosa ci accomuna e cosa ci separa. A capire cosa ci unisce.

Bolzano, luglio 2017

Elisabeth Alber, Vera Ohnewein, Marc Röggl

Eurac Research per conto del gruppo di lavoro per la Convenzione sull'Autonomia

La Convenzione dei 33 era composta da 33 membri:

quattro componenti tra nove nominativi proposti dal Consiglio dei comuni (Stefan Gufler, Beatrix Mairhofer, Laura Polonioli, Joachim Reinalter);

due componenti tra sei nominativi proposti dalle associazioni più rappresentative degli imprenditori e due componenti tra sei nominativi proposti dai sindacati più rappresentativi (Claudio Corrarati, Laura Senesi, Alexandra Silvestri, Tony Tschenett);

cinque persone, esperte di diritto, scelte secondo criteri stabiliti dall'Ufficio di presidenza e sulla base di un curriculum specialistico, nominate dal Consiglio provinciale [Katharina Haberer, Esther Happacher, Ewald Rottensteiner, Roberto Toniatti (succeduto a Francesco Clementi che si è dimesso il 1.7.2016), Renate von Guggenberg];

otto componenti, rappresentanti della società civile. Sono stati eletti tra i 100 privati cittadini e private cittadine che hanno fatto parte del Forum dei 100 (Janah Maria Andreis, Patrick Dejaco, Walter Eccli, Martin Feichter, Verena Geier, Edith Ploner, Heinold Rottensteiner, Olfa Sassi);

dodici componenti nominati, su proposta dei gruppi consiliari rispettivamente di maggioranza o di minoranza, dal Consiglio provinciale, con rappresentanza proporzionale della minoranza politica (Magdalena Amhof, Roberto Bizzo, Riccardo Dello Sbarba, Luis Durnwalder, Maria Hochgruber Kuenzer, Margareth Lun, Wolfgang Niederhofer, Christoph Perathoner, Christian Tschurtschenthaler, Maurizio Vezzali, Florian von Ach, Andreas Widmann).



Proposte in ordine alla revisione dello Statuto di autonomia

Ambiti tematici

I.	Considerazioni generali	12
II.	Preambolo	12
III.	Organizzazione istituzionale	14
IV.	Rapporti internazionali e Unione europea	16
V.	Rapporti con lo Stato	18
VI.	Autonomia legislativa e amministrativa	20
VII.	Tutela delle minoranze	25
VIII.	Autonomia finanziaria e fiscale	26
IX.	Norme di attuazione	28
X.	Adeguamento del testo alle modifiche sostanziali già occorse	29

Le proposte riportate sulle pagine seguenti sono state elaborate su incarico della Convenzione dei 33 dai membri Esther Happacher, Renate von Guggenberg e Roberto Toniatti, eletti nella qualità di esperti di diritto, e sono state deliberate nella loro versione definitiva dalla Convenzione dei 33 il 30 giugno 2017.

I. Considerazioni generali

Il presente documento contiene le proposte della Convenzione dei 33 riguardanti gli adeguamenti istituzionali e le necessarie integrazioni della legge fondamentale per l'Alto Adige.

Di conseguenza, il testo propone delle modifiche a livello di legge costituzionale e riflette quelle posizioni su cui si è manifestato consenso ovvero un orientamento in varia misura favorevole, quest'ultimo reso per quanto possibile compatibile con alcune posizioni minoritarie.

II. Preambolo

In seno alla Convenzione dei 33 è maturato consenso sull'opportunità di premettere al testo dello Statuto speciale un preambolo.

Il testo del preambolo dovrebbe essere breve, essenziale, preciso e formulato in un linguaggio facilmente comprensibile e non contenere riferimenti espliciti a disposizioni normative, ma riportare il loro contenuto.

Si propongono i seguenti contenuti:

- un riferimento all'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946 e la successiva prassi come fonte di diritto internazionale a garanzia dell'autonomia della Provincia autonoma di Bolzano
- un riferimento circa l'unicità e la specialità dell'autonomia dell'Alto Adige, dotata di una propria tutela di diritto internazionale e nel quadro della Costituzione della Repubblica Italiana della quale costituisce un principio fondamentale sottratto alla revisione costituzionale
- un riferimento alla rilevanza dei diritti e delle libertà delle persone in generale e, in particolare, delle persone appartenenti a minoranze, prescritti dal diritto internazionale e dal diritto dell'Unione europea nonché dei diritti riconosciuti alle minoranze dal diritto internazionale, dal diritto dell'Unione europea e dal diritto costituzionale e connessi diritti di autonomia
- confermare l'importanza dell'Unione europea e dei suoi valori ed obiettivi fondamentali e della partecipazione attiva al processo di integrazione europea
- confermare il particolare rilievo della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale

- un riferimento alle buone relazioni di vicinato tra l'Italia e l'Austria e al ruolo di collegamento tra due grandi aree linguistiche e culturali
- sottolineare la storia comune con il Trentino, il Land Tirol e l'intera comunità ladina dolomitica
- sottolineare la parità di diritti delle cittadine e dei cittadini dell'Alto Adige indipendentemente dal gruppo linguistico di appartenenza e la tutela, la salvaguardia e la promozione delle peculiarità storiche, etniche, culturali e linguistiche nonché l'importanza della promozione dell'armonia nella convivenza tra i tre gruppi linguistici
- segnalare la volontà di governare in comune e nel rispetto reciproco la Provincia autonoma di Bolzano e di perseguire il comune sviluppo dell'autonomia e della tutela delle minoranze
- un richiamo alle radici cristiane del territorio, caratterizzato anche dallo spirito dell'umanesimo laico e dell'illuminismo
- un espresso riconoscimento dei valori europei, in particolare del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto, del rispetto dei diritti umani, del pluralismo, della non discriminazione, della tolleranza, della giustizia, della solidarietà e della parità tra donne e uomini
- sottolineare la volontà di un progresso economico e sociale per tutti, la responsabilità per un adeguato equilibrio sociale della società, l'obiettivo di una gestione economica sostenibile a tutela dell'ambiente e delle risorse e la loro conservazione per le future generazioni, la garanzia per lo sviluppo economico delle aziende al fine di assicurare l'occupazione
- un riferimento alle attività poste in essere nell'ambito delle procedure bilaterali di comune accordo tra l'Italia e l'Austria
- un riferimento al desiderio delle cittadine e dei cittadini dell'Alto Adige di premettere al testo dello Statuto speciale un preambolo.

In ordine al contenuto del preambolo si è ampiamente discusso e si sono manifestate opinioni molto diverse. Tuttavia sembra che sui contenuti di cui sopra sia maturato un orientamento favorevole sufficientemente largo, equilibrato e condiviso da parte dei componenti della Convenzione dei 33.

Inoltre, è stato proposto un esplicito riferimento al diritto all'autodeterminazione avente il seguente tenore:

- un riferimento al diritto all'autodeterminazione dei popoli come previsto dall'art. 1 dello Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite,

ratificato e reso esecutivo dalla Repubblica Italiana con legge 17 agosto 1957, n. 848, dall'art. 1 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, e dall'art. 1 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, ratificati e resi esecutivi dalla Repubblica Italiana con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

In merito è stato espresso dissenso da alcuni componenti, come risulta dalle relazioni di minoranza.

III. Organizzazione istituzionale

Il tema dell'organizzazione istituzionale è stato costantemente tenuto presente nei lavori della Convenzione dei 33, anche attraverso contributi scritti.

La Convenzione dei 33 non ha discusso gli organi della Provincia. Questa circostanza induce a ritenere che non è stata avvertita la necessità di una loro riforma, salvo che per le esigenze di maggiore tutela del gruppo linguistico ladino.

Non di meno, si segnala che la riformulazione del ruolo della Regione produce come effetto che gli organi della Provincia siano destinatari delle competenze a suo tempo attribuite agli organi della Regione.

Maggiore attenzione va data al linguaggio dello Statuto, sia per fare corrispondere il dato linguistico all'adeguamento istituzionale sia per esigenze di sistematicità, superando la mera traduzione dall'italiano al tedesco (p.es. Land Südtirol) e introducendo la denominazione ladina a livello statutario.

Il ruolo della Regione

Si è manifestato consenso sulla necessità di superare l'attuale configurazione della Regione.

Tuttavia, la varietà delle posizioni emerse e discusse nei lavori della Convenzione dei 33 ha reso palese che manca il consenso sul ruolo da attribuire alla Regione.

Una parte dei componenti della Convenzione dei 33 è palesemente a favore dell'abolizione tout court della Regione.

Fra chi ritiene che la Regione non debba essere eliminata, esiste un orientamento ampiamente favorevole alla configurazione della Regione quale

sede di raccordo volontario fra le due Province, ma senza la titolarità di competenze legislative e amministrative proprie. Le due Province infatti possono gestire materie di interesse comune tramite accordi interprovinciali. Il contesto funzionale delineato non richiede che la Regione sia dotata di un apparato amministrativo e di governo articolato.

Alcuni componenti della Convenzione dei 33 ritengono invece necessario il mantenimento in capo alla Regione della titolarità di funzioni legislative in materie di interesse comune da definirsi.

In conseguenza dell'adozione di una o l'altra delle opzioni sopra indicate, è stata proposta la denominazione dello Statuto come Statuto speciale delle Province autonome di Bolzano e di Trento e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. Nella diversa prospettiva di uno Statuto esclusivo per l'Alto Adige, si propone la denominazione dello Statuto come Statuto speciale della Provincia autonoma di Bolzano.

In ogni caso si è manifestato consenso sulla previsione circa la costituzione delle due Province autonome di Bolzano e di Trento fornite di personalità giuridica e a che le città di Bolzano e di Trento siano il rispettivo capoluogo di Provincia.

Il ruolo dei Comuni

La discussione svoltasi nella Convenzione dei 33 ha fatto emergere il consenso sui seguenti punti:

1. Il Comune è ente autonomo e rappresentativo della comunità locale, di cui cura gli interessi e promuove lo sviluppo, anche in forma associata. È titolare di funzioni amministrative proprie e di ulteriori funzioni amministrative attribuite dalla legge provinciale secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, nonché di risorse finanziarie adeguate.

La Convenzione dei 33 propone di introdurre nello Statuto apposite disposizioni che valorizzino in questo senso il ruolo dei Comuni.

2. Il Consiglio dei Comuni è la sede di rappresentanza degli interessi dei Comuni nonché di raccordo e di collaborazione con la Provincia. È organo di consultazione obbligatoria per la Provincia in tutte le materie di interesse comunale per garantire un'effettiva partecipazione del governo locale alla deliberazione delle politiche provinciali.

La Convenzione dei 33 propone di introdurre nello Statuto il Consiglio dei Comuni quale organo di consultazione e concertazione tra la Provincia e i Comuni, prevedendo eventualmente una disciplina sui principi concernenti le modalità di partecipazione al procedimento legislativo provinciale.

IV. Rapporti internazionali e Unione europea

La discussione svoltasi nella Convenzione dei 33 ha fatto emergere consenso su quanto segue:

1. La Convenzione dei 33 propone al Consiglio provinciale di integrare lo Statuto speciale attraverso un capitolo espressamente destinato a disciplinare le relazioni internazionali, transfrontaliere, transnazionali e interregionali e con l'Unione europea, prevedendo che con norma di attuazione saranno disciplinate le modalità di svolgimento di tali attività.

MOTIVAZIONE:

Allo stato attuale lo Statuto speciale non prevede alcun riferimento alle relazioni internazionali, transfrontaliere, transnazionali e interregionali e con l'Unione europea. Di conseguenza, non disciplina la fase ascendente di partecipazione ai processi decisionali nell'ambito dell'Unione europea né la fase discendente di attuazione e di esecuzione del diritto e delle politiche dell'Unione europea. Questo vale altresì per quanto riguarda gli accordi e i trattati internazionali dello Stato il cui oggetto riguarda direttamente l'interesse della Provincia e delle sue attività internazionali.

A partire dalla revisione costituzionale del 2001, la dimensione internazionale ed europea intrinsecamente propria delle competenze autonome e l'idoneità del loro esercizio a produrre effetti non circoscritti nell'ambito interno degli ordinamenti statali e regionali sono stati riconosciuti esplicitamente e richiedono in questa fase di revisione statutaria di venire riconosciuti anche nello Statuto.

Considerato tutto questo, è pertanto opportuno prevedere un titolo apposito dedicato alle questioni sopra esposte. Al fine di garantire una disciplina statutaria organica della materia, si ritiene utile riprendere in Statuto la disciplina fondamentale già contenuta nell'articolo 117 (commi 3, 5 e 9) della Costituzione. Inoltre, si evidenzia che la tutela delle minoranze linguistiche è principio riconosciuto a livello internazionale e sovranazionale.

Nota Bene: Atteso che nell'elenco delle competenze legislative (esclusive) provinciali dovrà essere prevista la competenza in materia di disciplina dei rapporti internazionali e con l'Unione europea (si rinvia al Capitolo VI) e che nel preambolo dello Statuto potrà trovare posto un riferimento alla partecipazione al processo di integrazione europea (si rinvia al Capitolo II), si procede a dare delle indicazioni sul titolo di cui sopra.

In applicazione di tale ampia motivazione, la Convenzione dei 33 propone di prevedere:

- A. La Provincia autonoma di Bolzano, nelle materie di sua competenza, partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti dell'Unione europea e degli accordi e i trattati internazionali, pone in essere attivi-

tà internazionali e provvede all'attuazione e all'esecuzione degli accordi e dei trattati internazionali e degli atti dell'Unione europea, anche al fine di garantire una disciplina derogatoria per la tutela delle minoranze linguistiche. Le modalità di partecipazione alle fasi ascendente e discendente in materia europea e internazionale sono disciplinate con norma di attuazione.

Le norme di attuazione di cui sopra disciplinano in particolare: la rappresentanza della Provincia nel Comitato delle Regioni come membro titolare permanente; la rappresentanza della Provincia presso gli organi e le istituzioni dell'Unione Europea; gli obblighi informativi preventivi del Governo rispetto alla formazione di atti e all'elaborazione delle politiche dell'UE, anche su precisa sollecitazione da parte della Provincia; un obbligo per il Governo di ricorrere alla Corte di Giustizia su richiesta della Provincia.

- B. La Provincia autonoma di Bolzano, nelle materie di sua competenza, pone in essere attività di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, nel quadro del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale. In particolare, può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, anche al fine di garantire una disciplina derogatoria per la tutela delle minoranze linguistiche. Le modalità attraverso le quali tali competenze si attuano sono disciplinate con norma di attuazione.

Si pone in evidenza che le norme di attuazione di cui sopra ai punti A e B devono incorporare il vigente sistema già disciplinato da norma di attuazione, così garantendo la continuità, in particolare con riferimento al potere sostitutivo statale.

2. La Convenzione dei 33 propone al Consiglio provinciale di provvedere all'adeguamento del testo dello Statuto speciale al diritto dell'Unione europea, in particolare nei punti seguenti:

- precedenza nel collocamento del lavoro
- sportelli bancari
- scambio di prodotti con l'estero
- "cittadini": si suggerisce di mantenere il termine "cittadini" e di integrarlo con la formulazione "e persone ad esse equiparate dal diritto dell'Unione europea"

MOTIVAZIONE:

Sussiste un obbligo generale di adeguamento degli ordinamenti degli Stati membri al diritto dell'Unione europea.

Una volta che si modifica lo Statuto speciale, si pone l'occasione per adeguare lo Statuto all'ordinamento europeo.

In particolare, deve essere assicurata l'osservanza del principio di non discriminazione e di uguaglianza dei cittadini dell'Unione europea e delle persone ad essi equiparate dal diritto dell'Unione europea.

V. Rapporti con lo Stato

Commissario del Governo

È emerso un orientamento ampiamente favorevole all'abolizione del Commissario del Governo. Ne consegue che delle competenze attualmente attribuite al Commissario del Governo diventa destinatario il Presidente della Provincia.

MOTIVAZIONE:

Il venire meno del Commissario del Governo non compromette alcun bene costituzionalmente protetto, come risulta anche dall'esperienza della Regione autonoma della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste sin dal 1948.

Inoltre, con la legge costituzionale n. 3/2001 è stato abrogato l'ufficio del Commissario del Governo.

Alcuni componenti si sono espressi in favore del mantenimento del Commissario del Governo.

Contenzioso costituzionale

Nell'ambito dei rapporti fra Provincia autonoma e Stato si è convenuto sull'esigenza irrinunciabile di mantenere inalterato il complesso dei meccanismi di garanzia già acquisiti in sede di norme di attuazione come per esempio l'istituto della continuata vigenza della legge provinciale impugnata da parte dello Stato davanti alla Corte Costituzionale.

Nell'ambito dei rapporti tra Provincia autonoma e Stato si è inoltre dibattuta l'opportunità di introdurre alcune innovazioni significative sulle quali peraltro non si è palesato un consenso, ma un forte interesse.

In particolare, ciò riguarda la previsione di un filtro (istituzionale e/o procedurale) preventivo rispetto all'esperimento di ricorsi di costituzionalità in applicazione del principio di leale collaborazione.

In questo contesto si è anche prospettato un giudice costituzionale aggiuntivo nelle cause riguardanti la Provincia autonoma di Bolzano, prendendo ispirazione da quanto già previsto per il Consiglio di Stato.

Alcuni componenti si sono espressi a favore di una Corte Costituzionale sudtirolese al posto della Consulta.

Organi giurisdizionali

Nell'ambito della discussione in Convenzione dei 33 è emerso consenso sull'abolizione delle sezioni distaccate delle giurisdizioni già operanti in Provincia quale ad esempio la Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa della Regione autonoma di Trentino-Alto Adige/Südtirol. Quindi, la Convenzione dei 33 è propensa a che ciascuna autorità giudiziaria nell'ordinamento della Provincia autonoma sia indipendente da Trento.

MOTIVAZIONE:

Le modifiche proposte rispecchiano la configurazione paritaria delle due Province autonome.

Inoltre si è manifestato un orientamento ampiamente favorevole all'attribuzione delle cause aventi riflessi internazionali al Tribunale delle imprese di Bolzano. In analogia a quanto emerso in relazione al Tribunale delle imprese, si prospetta l'istituzione del Tribunale europeo dei brevetti.

MOTIVAZIONE:

La proposta si giustifica per la funzione di cerniera che la cultura giuridica e l'apparato giurisdizionale dell'Alto Adige svolge tra la sfera giuridica e la sfera delle imprese e gli interessi del mondo economico, anche in ragione delle conoscenze linguistiche applicate al diritto.

Alcuni componenti si sono espressi in senso contrario in base alla motivazione per la quale tale funzione giurisdizionale si segnala per l'esigenza di una elevata specializzazione.

Modifiche statutarie

Il tema della revisione dello Statuto non è rimasto estraneo all'attenzione della Convenzione dei 33. Di conseguenza, l'articolo 103 dello Statuto dovrà formalizzare il requisito dell'intesa forte quale condizione imprescindibile per le modifiche statutarie, già formalizzato da due successive leggi di revisione costituzionale deliberate dal Parlamento (2005 e 2016). Il corpo elettorale altoatesino ha avuto modo di esprimere il proprio consenso al meccanismo d'intesa in occasione del referendum tenutosi il 4 dicembre 2016.

VI. Autonomia legislativa e amministrativa

La Convenzione dei 33 ha espresso consenso al fine di ispirare la revisione dello Statuto con l'obiettivo di consolidare, ampliare e migliorare l'autonomia legislativa e amministrativa e di trasformare le vigenti competenze secondarie, concorrenti e integrative in competenze esclusive.

La Convenzione dei 33 sottolinea l'esigenza di un assetto dei rapporti fra norme autonome e norme statali che non comprometta le garanzie dell'autonomia.

Inoltre ha espresso consenso sull'esigenza irrinunciabile di tutelare l'autonomia legislativa e amministrativa dalla giurisprudenza costituzionale che privilegia sistematicamente una disciplina unitaria e di conseguenza necessariamente uniforme.

1. Competenze legislative

La Convenzione dei 33 propone al Consiglio provinciale di attribuire alla Provincia autonoma la titolarità delle competenze legislative attualmente attribuite alla Regione, sia per coerenza sistematica e complementarità, sia perché allo stato attuale esse sono già esercitate su delega della Regione e finanziate interamente dalla Provincia autonoma; tale intervento prescinde dal mantenimento della Regione o meno.

A tale riguardo, la Convenzione dei 33 propone al Consiglio provinciale di prevedere una ripartizione delle competenze legislative con indicazione delle materie che corrisponda ai seguenti criteri di fondo:

La titolarità della competenza legislativa della Provincia autonoma è sempre di natura esclusiva.

Circa i limiti della competenza legislativa della Provincia si sono delineate le seguenti posizioni:

- A. L'esercizio della funzione legislativa esclusiva avviene nel rispetto della Costituzione dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.
- B. L'esercizio della funzione legislativa esclusiva avviene nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, dello Statuto, del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale.
- C. L'esercizio della funzione legislativa esclusiva avviene nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.

L'orientamento favorevole più ampio è stato raggiunto sulla proposta di cui al punto B, con la seguente motivazione:

La formulazione “principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale” corrisponde alla natura speciale dell'ordinamento autonomo che per definizione rappresenta una deroga al regime generale disposta dalla Costituzione repubblicana ma non rispetto ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale (Corte Costituzionale sentenza n. 1146/1988).

Questi limiti escludono ogni potere di indirizzo e di coordinamento statale come limite all'esercizio delle competenze provinciali.

Clausola residuale:

Spetta alla Provincia autonoma la potestà legislativa esclusiva in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, salvo quanto previsto dallo Statuto.

Clausola di salvaguardia:

In nessun caso le norme del nuovo Statuto possono essere interpretate nel senso dell'attribuzione allo Stato, alle sue amministrazioni o ad enti pubblici nazionali di funzioni o compiti già trasferiti, delegati o comunque attribuiti alla Provincia autonoma, agli enti locali e alle autonomie funzionali dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del nuovo Statuto.

MOTIVAZIONE:

Si ritiene opportuno inserire una clausola di garanzia volta a impedire interpretazioni restrittive o comunque peggiorative delle nuove norme rispetto all'attuale disciplina.

La titolarità esclusiva della competenza legislativa della Provincia autonoma non esime in determinate materie previste dallo Statuto, là dove necessario, da un raccordo dell'ordinamento statale con l'ordinamento autonomo. A tal fine, l'attuale iniziativa di revisione dello Statuto fa affidamento su un modello di disciplina di tali rapporti che definisca attraverso norme di attuazione l'eventuale applicazione dell'ordinamento statale.

a) Competenze con norma di attuazione facoltativa

- ordinamento e organizzazione in ambito provinciale, disciplina giuridica e contrattuale del personale, procedimenti amministrativi, servizi pubblici
- tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico, culturale, artistico e popolare e dei beni culturali, ambientali e paesaggistici, nonché degli usi e costumi locali; istituzioni e attività culturali
- promozione della cultura in tutte le sue articolazioni e valorizzazione del patrimonio delle realtà associative e del volontariato

- ordinamento, istituzione e gestione del servizio radiotelevisivo e relative infrastrutture anche in ambito transfrontaliero

Alcuni componenti esprimono dissenso in rapporto alla gestione del servizio radiotelevisivo.

- scuola materna e assistenza alla prima infanzia e relativo personale
- scuola e istruzione e relativo personale
- università e relativo personale; ricerca scientifica e tecnologica; sostegno all'innovazione e al trasferimento tecnologico dei settori produttivi
- assistenza scolastica e universitaria; diritto allo studio
- edilizia scolastica e universitaria
- addestramento, istruzione e formazione professionale, anche postuniversitaria; professioni nonché mobilità professionale
- formazione linguistica
- commercio anche con l'estero
- apprendistato e disciplina del relativo rapporto
- polizia locale urbana e rurale - spettacoli pubblici
- esercizi pubblici
- industria e incremento della produzione industriale
- demanio idrico, compresi le aree fluviali, gli alvei e le pertinenze, i ghiacciai e i laghi, nonché le opere di bonifica valliva e montana, le opere di sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, le opere idrauliche e gli altri beni immobili e mobili strumentali all'esercizio delle relative funzioni; fanno in ogni caso parte del demanio idrico tutte le acque sotterranee e le acque superficiali, nonché ogni altra acqua individuata come demanio pubblico dalle norme vigenti
- utilizzazione delle acque pubbliche, mediante concessioni di derivazioni per qualsiasi scopo, compreso quello idroelettrico
- tutela della salute; igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera; ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri
- ordinamento sportivo e promozione e organizzazione delle attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature

- produzione, trasporto e distribuzione di energia da qualsiasi fonte
- assistenza scolastica e universitaria; diritto allo studio
- rapporti con l'Unione europea; relazioni internazionali; cooperazione per la solidarietà internazionale; cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale
- ordinamento delle Camere di commercio e di istituzioni dotate di autonomia funzionale
- ordinamento degli enti e aziende credito
- ordinamento della comunicazione
- servizi postali
- previdenza e assicurazioni sociali, inclusa la facoltà di istituire appositi fondi o istituti autonomi o di agevolarne l'istituzione
- alimentazione
- impianto e tenuta dei libri fondiari e catasto
- istituzione, ordinamento e funzionamento degli enti locali; disciplina giuridica e contrattuale del personale, procedimenti amministrativi, servizi pubblici e modifica della rispettiva denominazione e dei confini
- promozione e organizzazione di attività di tutela dei consumatori
- organizzazione del sistema statistico e informatico
- sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative

b) Competenze con norma di attuazione obbligatoria

- toponomastica
- ordine e sicurezza pubblica, polizia provinciale
- tutela e sicurezza sul lavoro
- contrattazione collettiva nel settore privato
- articolazione provinciale del Comitato olimpico
- amministrazione della giustizia

In ordine al complesso dell'elencazione delle materie attribuite alla competenza legislativa provinciale esclusiva si è aggregato un orientamento largamente favorevole ma non il consenso della Convenzione.

In particolare, in rapporto alle titolarità delle competenze in materia di polizia provinciale, tutela e sicurezza sul lavoro, contrattazione collettiva nel settore privato e Comitato olimpico provinciale, alcuni componenti hanno espresso dissenso.

c) Competenze c.d. statutarie

Le leggi sulla forma di governo della Provincia, in particolare sui rapporti tra gli organi della Provincia, sull'assetto del governo dell'autonomia, in materia elettorale e di democrazia diretta (c.d. leggi statutarie) sono da mantenere come leggi c.d. rafforzate (referendum eventuale, maggioranze qualificate) e da estendere a delle forme di democrazia partecipativa.

d) Competenze in materia di autonomia finanziaria e tributaria

Si rinvia al capitolo VIII sull'autonomia finanziaria e tributaria.

Alcuni componenti della Convenzione dei 33 hanno suggerito di verificare la finanziabilità dell'espansione dell'autonomia legislativa e amministrativa.

2. Competenze amministrative

La Convenzione dei 33 non vede necessità di cambiare i principi vigenti in materia di competenze amministrative nei rapporti con lo Stato, in particolare il principio del parallelismo tra competenze legislative e competenze amministrative includenti tutti i controlli.

Nell'ambito del sistema di governo della Provincia autonoma realizzato dallo Statuto, il ruolo dei Comuni deve essere valorizzato secondo i principi indicati nel capitolo III del presente documento, in particolare prevedendo a livello statutario come principi portanti i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione e delle risorse finanziarie adeguate.

La Convenzione dei 33 fa presente che l'attribuzione di nuove competenze deve comportare anche il trasferimento alla Provincia autonoma di Bolzano dei rispettivi beni demaniali e patrimoniali dello Stato (p.es. strade, ferrovie) e della Regione.

VII. Tutela delle minoranze

Proporzionale etnica

I lavori della Convenzione dei 33 hanno mostrato un orientamento ampiamente favorevole all'opportunità di mantenere l'assetto attuale della disciplina circa la proporzionale etnica.

Nella discussione su singoli profili tematici, non è stato raggiunto consenso (estensione della proporzionale etnica in materia di accesso a ulteriori settori di lavoro pubblico; ulteriore flessibilizzazione della proporzionale etnica; sospensione temporanea dell'applicazione della proporzionale etnica con verifica degli effetti di tale sospensione).

Non è emerso un orientamento favorevole significativo all'introduzione nello Statuto di norme per una disciplina innovativa idonea a produrre effetti sull'attuale disciplina contenuta in norme di attuazione allo Statuto speciale in materia.

Scuola

Nei lavori della Convenzione dei 33 è emerso un orientamento ampiamente favorevole alla conferma dell'articolo 19 dello Statuto speciale come garanzia dell'insegnamento nella madrelingua.

Inoltre è emersa la consapevolezza dell'opportunità a beneficio delle giovani generazioni di godere di una didattica di alta qualità e adeguata agli sviluppi delle scienze educative.

Alcuni componenti si sono espressi a favore di una scuola plurilingue.

Ladini

In riferimento al gruppo linguistico ladino, la Convenzione dei 33 ha raggiunto un orientamento favorevole sull'opportunità di valorizzare il gruppo linguistico ladino in contesti in cui la sua consistenza numerica non permette una rappresentanza diretta dei ladini.

Alcuni componenti hanno sollevato il problema circa la possibilità che tale innovazione crei distorsioni dell'equilibrio oggi esistente sulla base di determinate disposizioni statutarie.

In particolare, sono state proposte le seguenti modifiche allo Statuto:

- parificare, nelle località ladine, la lingua ladina alla lingua tedesca e alla lingua italiana

- prevedere la designazione di un giudice appartenente al gruppo linguistico ladino nel Tribunale di Giustizia amministrativa di Bolzano
- prevedere la presenza di un membro del gruppo linguistico ladino nelle Commissioni paritetiche di cui all'art. 107 dello Statuto
- prevedere un'apposita commissione speciale con un membro del gruppo linguistico ladino nel caso dell'applicazione della procedura di cui all'articolo 84 dello Statuto (cosiddetta garanzia di bilancio)

La Convenzione dei 33 non ha manifestato un significativo orientamento favorevole a una deroga alla proporzionale etnica a favore del gruppo linguistico ladino, all'introduzione di una lingua unitaria ladina, all'estensione dell'insegnamento della lingua ladina al di fuori delle località ladine, all'estensione del diritto all'uso della lingua ladina al di fuori delle località ladine e davanti alle autorità giudiziarie in generale.

La Convenzione dei 33 ha manifestato consenso per la promozione di una piattaforma comune fra tutte le componenti della comunità ladina dolomitica nonché un particolare interessamento per misure dirette a promuovere i ladini appartenenti ai comuni di Livinallongo del Col di Lana/Fodom, Colle Santa Lucia/Col e Cortina d'Ampezzo/Anpezo/Ampèz.

Clausola di residenza

È stato discusso il requisito della residenza quadriennale per l'esercizio del diritto di voto. Non è emerso un orientamento favorevole significativo in relazione alla sua modifica.

Proposta per un nuovo patto di convivenza

Circa la richiesta avanzata da alcuni componenti della Convenzione dei 33 di allentare i meccanismi a tutela delle minoranze in considerazione del rafforzamento dell'autonomia legislativa e amministrativa per porre le basi per un nuovo patto di convivenza, non è stato raggiunto consenso.

VIII. Autonomia finanziaria e tributaria

La Convenzione dei 33 ha espresso consenso a favore dell'attribuzione alla Provincia autonoma di una maggiore autonomia finanziaria e tributaria nel rispetto degli obblighi derivanti dall'Unione europea e di consolidare in via generale il principio dell'intesa in materia.

L'obiettivo della proposta è quello di migliorare la sicurezza della pianificazione dei bilanci pubblici, di assicurare la programmabilità delle risorse e di conseguire una chiara e corretta attribuzione delle responsabilità in merito alle spese e alle entrate. A tal fine è anche necessario consolidare la potestà legislativa in materia di bilancio osservando l'obiettivo di dati comparabili anche a livello europeo.

Nel corso della discussione avvenuta al termine dell'audizione degli esperti in data 19 maggio 2017 sono emersi i seguenti principi direttivi:

1. Certezza e programmabilità delle risorse finanziarie:

- consolidare il concetto per il quale le imposte versate e riferentesi al territorio della Provincia autonoma sono nell'immediata disponibilità della Provincia
- assicurare che il contributo finanziario solidale dell'Alto Adige avvenga prioritariamente attraverso l'assunzione di nuove competenze, d'intesa con lo Stato
- garantire che nell'ambito della perequazione l'intesa con lo Stato definisca regole trasparenti a lungo termine
- assicurare che venga posto un tetto massimo per la partecipazione alla riduzione del debito pubblico per la quota riferibile all'Alto Adige
- in ogni caso garantire che l'intesa con lo Stato definisca in termini assoluti un eventuale ulteriore contributo finanziario solidale alla finanza pubblica, con riduzione adeguata in fasi avverse del ciclo economico.

2. Autonomia tributaria e accesso al credito

- ampliare la competenza impositiva in relazione a tributi propri, anche a livello locale
- assicurare la competenza di manovra dei tributi erariali mediante modifica di aliquote e previsione di esenzioni, detrazioni e deduzioni, in conformità con l'ordinamento dell'Unione europea
- assicurare la potestà di emettere titoli di debito in conformità con un predeterminato livello massimo di indebitamento definito d'intesa con lo Stato

Alcuni componenti della Convenzione dei 33 si sono espressi a favore della riscossione dei tributi da parte della Provincia autonoma.

Inoltre, alcuni componenti della Convenzione dei 33 si sono espressi a favore dell'ampliamento delle competenze in merito a prestazioni integrative in materia di pensioni, prestazioni di assistenza e previdenza.

IX. Norme di attuazione

La Convenzione dei 33 ha espresso consenso sulla conferma delle norme di attuazione quale strumento normativo idoneo anche a integrare e specificare il contenuto delle competenze di autonomia nel rispetto del principio di leale collaborazione e in conformità ai principi di tutela delle minoranze linguistiche.

La Convenzione dei 33 ha espresso altresì consenso sull'opportunità di disciplinare i tempi di adozione delle norme di attuazione, che sono da emanare entro il termine massimo di 12 mesi che decorre dal momento in cui il Governo dello Stato o il Governo della Provincia autonoma ne manifestano la necessità.

In caso di mancata adozione delle norme di attuazione entro il termine previsto, l'esercizio delle competenze da parte della Provincia autonoma può essere oggetto di impugnazione da parte dello Stato davanti alla Corte Costituzionale.

La Convenzione dei 33 ha espresso altresì consenso a favore della nuova figura delle norme di attuazione obbligatorie, attraverso le quali si esprime il raccordo fra l'esercizio delle nuove competenze esclusive della Provincia autonoma e il quadro normativo dello Stato.

La Convenzione dei 33 ha inoltre confermato la natura paritetica delle Commissioni dei Sei e dei Dodici quale strumento negoziale per la disciplina dei rapporti fra la Provincia autonoma e lo Stato. La natura pattizia delle norme di attuazione suggerisce il mantenimento di tale funzione entro la sfera di competenza degli organi esecutivi.

Alcuni componenti hanno espresso la necessità di un maggiore coinvolgimento del Consiglio provinciale all'interno del procedimento di adozione delle norme di attuazione.

X. Adeguamento del testo alle modifiche sostanziali già occorse

La Convenzione dei 33 evidenzia che in ogni caso l'articolo 55 dello Statuto deve essere modificato per introdurre il ricorso diretto statale successivo.



Relazione di minoranza

Roberto Bizzo
27.6.2017

I. Premesse

Lo Statuto e l'autonomia dell'Alto Adige hanno costituito una sfida alta, un impegno della ragione rispetto alle emozioni; la scommessa di persone (alle quali vanno la nostra gratitudine e ringraziamento) che, nonostante alcuni segni dei tempi possano essere stati contrari, avevano fiducia nella capacità di immaginare e progettare un futuro migliore per tutti, regolamentato da accordi ipotizzati e sottoscritti da loro stessi (si pensi a come sia l'accordo di Parigi che gli statuti del '48 e del '72 siano stati avversati dall'una e dall'altra parte). Questa sorta di "tecnologia del diritto", se così si può chiamare il "pacchetto" cioè lo Statuto - e l'autonomia -, rimane certo una scommessa, ma anche un atto di fiducia che a volte, nel corso della sua applicazione, può trasformarsi in timore di sfiducia. Infatti, se da un lato i meccanismi legislativi e amministrativi non sempre vengono considerati da ogni Partito e gruppo linguistico garantiti, ovvero sicuri e stabili nel tempo, da un altro lato o gruppo, essi non sono sempre percepiti e vissuti come misure in grado di "garantire" in maniera equilibrata il proprio futuro. E ciò sebbene lo Statuto sia imperniato su norme che tendono a garantire, e rappresenti esso stesso uno sforzo fondamentale verso la ricerca di strumenti attraverso i quali i gruppi linguistici si sentano sicuri nel loro libero sviluppo.

Il percorso della Convenzione per la riforma dello Statuto si è inevitabilmente connesso a quello per la riforma costituzionale oggetto del referendum del 4 dicembre (si pensi solo all'introduzione della norma di salvaguardia cd. dell'intesa ed alla ridefinizione delle competenze). Non era la prima volta, negli ultimi decenni, che si tentava di varare una riforma costituzionale di ampia portata strutturale che riguardasse forma di Stato e di governo (mentre è la prima volta che si affronta una riforma complessiva dello Statuto); tutti i tentativi però, a partire dalle cd. "bicamerali" degli anni '80, sino alle "grandi riforme" del 2005 e 2016 sono state respinte dai rispettivi referendum. Con un'unica eccezione: la riforma del titolo V del 2001; una riforma che, seppur abbastanza confusa e controversa, e un avvio contrassegnato da innumerevoli contenziosi, dieci e più anni di giurisprudenza costituzionale hanno rettificata, stabilizzata e resa operativa. Questa vicenda, delle "grandi" riforme costituzionali, evidenzia come sia estremamente difficile realizzare modifiche strutturali degli impianti esistenti e questo per una serie di motivi che, magari in altra sede, sarebbe

interessante approfondire. Ciò che in questa sede interessa invece, è sottolineare come una politica complessivamente “debole”, non è in grado di modificare strumenti “forti” – siano essi la Costituzione o lo Statuto – perché ritenuti non più attuali, quando appare chiaro invece, che a non essere in grado di funzionare più non sono gli strumenti costituzionali o statutari, ma la politica stessa che proprio per questo a volte cerca forzature o improbabili scorciatoie (ad es. la modifica surrettizia dello Statuto con Nda). Non che questo implichi in assoluto l'impossibilità di apportare modifiche alle “Carte”, – basti pensare che, dal '48 in poi, sono oltre 35 le modifiche apportate alla Costituzione con procedimento ordinario, e 4 (vedi nota) quelle apportate allo Statuto dal '72 in poi – ma ciò che conta sono l'equilibrio e il metodo con cui le riforme si fanno, ad iniziare dalla valutazione dei contesti sociali ed economici in cui esse andranno ad operare.

Il punto centrale, in tema di riforma dello statuto, è il metodo; e il metodo non può che essere “fare insieme”, fare passi avanti senza forzature da parte di nessuno. Un concetto semplice ma che in definitiva costituisce la base stessa della nostra autonomia. Nessuno – sia in senso orizzontale, che verticale – deve avere il monopolio dell'iniziativa o la forza di imporre da solo la modifica delle regole della convivenza.

Questo modo di procedere ha in sé pregi e difficoltà: se da una parte la necessità della convergenza tra i gruppi linguistici e tra il livello di governo nazionale, regionale e provinciale è una garanzia per tutti, dall'altra se non si riesce a creare un ampio ed articolato clima di fiducia tutti gli attori sono condannati a rimanere fermi.

A maggior ragione oggi, nel momento in cui – finalmente – larga parte delle comunità si riconosce nelle strutture fondamentali dello Statuto, ogni modifica di larga portata corre il rischio di essere vissuta come un salto nel buio. Questa paura del cambiamento è avvertita maggiormente da chi, a causa degli effetti della crisi globale che ha aumentato le differenze sociali, e/o a causa di condizioni di partenza strutturalmente più deboli, è in condizioni di maggiore fragilità e insicurezza (è forse anche questa la causa della scarsa partecipazione?). Di questa condizione d'insicurezza e di debolezza, anche a livello di rappresentanza istituzionale, avrebbe dovuto farsi carico chi, politicamente, rappresenta oggi la parte più forte, la maggioranza più sicura e tutelata. Come dimostrano le modifiche statutarie per la popolazione ladina, in corso di approvazione con i previsti passaggi parlamentari, il concetto di minoranza oggi non è più solo valutabile in termini numerici tra Stato e Provincia, ma va considerato come diritto positivo per garantire pari opportunità a ogni cittadino e cittadina di questa terra e, se vi è la volontà politica, si possono attuare modifiche statutarie per chi si sente minoranza. Sarebbe questo il modo in cui misurare la capacità di visione e il senso di responsabilità di un'intera classe politica che, al di là degli schieramenti, avesse a cuore il perseguimento degli interessi comuni di un'intera comunità, piuttosto che quelli di una sola parte di essa. Chi storicamente regge le sorti della nostra Provincia, non può esimersi dal

proseguire la strada nel solco del dialogo e dell'apertura reciproca, tracciata dai Padri dell'Autonomia anche se, nell'immediato, questa può rivelarsi penalizzante da un punto di vista meramente elettorale.

La nostra storia dimostra che le riforme in questa terra si fanno così: si fanno insieme, facendosi ognuno carico delle paure e delle debolezze dell'altro" o non si fanno, e una società che resta ferma dinnanzi alle sempre nuove e impegnative sfide del nostro tempo perde e fallisce nella sua interezza.

Nota:

1. legge costituzionale n. 2/2001 contenente disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano + considerazione del Consiglio regionale quale unione dei 2 Consigli provinciali (BZ+TN).
2. legge costituzionale n. 3/2001 contenente un ampliamento e rafforzamento dell'autonomia, viene specificato che per la modifica dello statuto è necessario lo stesso procedimento concernente le leggi costituzionali.
L'art. 104 dello Statuto prevede l'eccezione che le norme finanziarie del titolo VI dello Statuto (oltre a quelle dell'art. 13 che disciplinano le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico) possano essere modificate dallo Stato con legge ordinaria da emanarsi solo "su concorde richiesta del governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province", di qui delle modifiche non in senso stretto.
3. accordo di Milano 2009;
4. patto di garanzia 2014;
entrambi adottati con legge finanziaria, quindi, legge ordinaria, senza procedimento rinforzato.

II. Preambolo

È sicuramente condivisibile l'intenzione di un preambolo che enunci i principi-cardine che ispirano la nostra autonomia ed i suoi valori (e che possa operare anche in chiave interpretativa). Proprio per questo motivo però, appare indispensabile un più forte e preciso riferimento sia alla Costituzione repubblicana che alla Nda 266 del '92. La Costituzione della Repubblica infatti, è la "madre" grazie alla quale lo Statuto è potuto nascere e oggi continua a vivere; è lo strumento che riconosce e garantisce l'esistenza di Enti territoriali dotati, nell'ambito dei limiti posti dalla Costituzione, di un'autonomia politica e dotati di Statuti propri, come appunto il nostro; contiene in sé, oltre ai principi fondamentali (1-12) tra i quali anche quello di tutela delle minoranze, tutti gli elementi di tutela e garanzia delle libertà individuali, dei diritti sociali, del lavoro e delle libertà economiche; il riferimento ai valori della solidarietà e della cooperazione, nonché i modi in cui il popolo esercita la sua sovranità (13-54); l'organizzazione dello Stato (55-139) - dal Parlamento alle autonomie locali - e le garanzie costituzionali, i presupposti per l'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea ... in maniera sicuramente più precisa e completata di quanto possa fare il simbolico riferimento proposto.

La norma d'attuazione 266 del 1992 non è una norma come le altre: fu la norma propedeutica all'approvazione, da parte dei Governi e dei Parlamenti italiano ed austriaco, della cd quietanza liberatoria. Questa norma cristallizza il principio secondo cui la tutela delle minoranze costituisce interesse nazionale, e il complesso dell'architettura istituzionale in cui il nostro territorio e la nostra autonomia sono inseriti:

Art. 1 enunciazione di principi

(1) Considerato che nella regione Trentino-Alto Adige è riconosciuta parità di diritti ai cittadini qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali e che la tutela delle minoranze linguistiche locali è compresa tra gli interessi nazionali, è dovere istituzionale dello Stato, della regione, delle province autonome e degli enti locali che ne fanno parte contribuire nell'ambito delle rispettive funzioni all'osservanza dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, modificato con legge 30 novembre 1989, n. 386, di seguito denominato "statuto speciale".

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

È una norma che da sola potrebbe valere da preambolo ...

Esattamente per gli stessi motivi per cui si ritiene indispensabile un chiaro e preciso riferimento alla Costituzione ed alla Nda 266, un eventuale richiamo all'autodeterminazione risulterebbe tanto inappropriato quanto inaccettabile: sia perché rappresenta la negazione del concetto stesso di autonomia, ma soprattutto perché cancellerebbe gli ultimi decenni di storia democratica di questa terra, riportando l'orologio della storia al tempo in cui a prevalere non era la forza della ragione ma la ragione della forza e della violenza.

III. Il ruolo della Regione

Tutti condividiamo il fatto che l'attuale forma Regione non sia più adeguata ai tempi; ciò non significa però, che essa vada semplicisticamente eliminata. Innanzitutto perché viviamo l'epoca in cui tutto converge verso sistemi di macro-aggregazioni (politiche, sociali, economiche...) e la storia insegna che, oggi più che mai, la frammentazione in "piccoli Stati" non

produce certamente crescita e benessere; poi perché la cancellazione della Regione produrrebbe inevitabilmente il rischio di precipitare i residuanti territori nel cono di attrazione gravitazionale rispettivamente di un Nord e un Sud, mettendo in pericolo assetti nazionali ed internazionali consolidati e soprattutto riportando alla luce tensioni sociali che appartengono ad un passato che speriamo non debba ritornare. Oggi è invece indispensabile ripensare ad un ruolo, anche legislativo, per una Regione che, nel rispetto delle prerogative e delle funzioni delle due Province sia concretamente operativo come fattore di cooperazione nell'ambito regionale. A ciò dovrebbero portare se non altro, tenuto conto delle rispettive dimensioni territoriali, le riflessioni in merito ai trend demografici nei rispettivi territori ed ai problemi strutturali che si profilano all'orizzonte: ambiente, clima, energia, immigrazione, grandi reti di trasporto, ricerca scientifica e tecnologica, sanità, solo per citarne alcuni.

Infine, una riflessione va fatta sull'articolo 66 dello Statuto, secondo cui "le strade, le autostrade, le strade ferrate e gli acquedotti che abbiano interesse esclusivamente regionale e che saranno determinati nelle norme di attuazione del presente Statuto costituiscono il demanio regionale".

In breve, a titolo d'esempio, se vi fossero nuove esigenze di collegamenti di interesse regionale, interregionale o sovranazionale, la gestione di detto demanio andrebbe affidata alle due Province, che in ambito regionale dovrebbero concordare quali nuove infrastrutture poter realizzare per l'economia del territorio, in collegamento eventuale anche con altre regioni (ad es. nuove strade ferrate).

IV. Il ruolo dei Comuni e lo sviluppo dell'autonomia

La nostra autonomia, se da un lato ha storicamente rappresentato la difesa delle minoranze linguistiche e la capacità di mantenere una costante tensione dialettica con lo Stato centrale, ha anche nelle sue ragioni d'essere e nel proprio DNA, la vocazione a generare efficienza amministrativa, partecipazione e capacità promozionale. Oggi questa stessa autonomia va riformata ed ampliata anche perché non rappresenta più la punta avanzata del regionalismo italiano e sono necessari meccanismi in grado di migliorarne l'efficienza per mezzo di una maggiore sussidiarietà e responsabilità. Il senso della riforma quindi, deve essere teso a favorire una più estesa e diretta partecipazione della popolazione, e delle sue espressioni più rappresentative, alla gestione della cosa pubblica e alla promozione socioculturale ed economica delle comunità. La riforma della Costituzione del 2001 ha modificato le competenze degli organi dello Stato affidando ai Comuni un ruolo con una più vasta autonomia decisionale (anche se molto raramente ciò si è realizzato).

È in questo spirito che va riconosciuto agli Enti locali un ruolo forte essendo gli organi amministrativi più vicini alla popolazione: serve una riforma

che, sulla base di una visione autonomista, solidale e responsabile, preveda di delegare maggiori competenze ai Comuni, lasciando ai territori gran parte delle risorse prodotte in essi. Un processo analogo a quello dello sviluppo dell'autonomia provinciale che ha ottenuto competenze e risorse dallo Stato ed in base al principio di sussidiarietà, le ridistribuisce ai suoi territori, mantenendo in capo alla Provincia il ruolo legislativo e perequativo. Ciò consentirebbe infine, ma non per ultimo, di ridefinire sia il ruolo del Comune Capoluogo che quello dei maggiori Comuni di fondovalle, nei quali si concentrano la maggior parte dei servizi necessari al funzionamento ed al sostentamento dell'intera provincia, ma nei quali si concentrano e si vivono anche, i maggiori problemi che la società contemporanea propone.

V. Tutela delle minoranze

Proporzionale etnica

Il principio della proporzionale è stato certamente una misura positiva che ha riportato equilibrio nel sistema di distribuzione delle risorse e come tale va certamente ribadito. Oggi però mostra, in numerosi settori, di non essere più in grado di svolgere la sua funzione equilibratrice né di garantire efficienza dei servizi (si pensi ad esempio alla sanità).

Si rende quindi necessaria una revisione in chiave moderna della "proporz", avendo a cuore sia una giusta ripartizione delle risorse pubbliche, che una particolare attenzione al tema complessivo della qualità dei servizi e della pubblica amministrazione in generale; in cui il merito quindi non può essere un elemento accessorio, ma deve diventare decisivo, ed in cui tutti i gruppi siano rappresentati in tutti i livelli.

Gli attuali strumenti infatti, non sono più in grado di coniugare la domanda di lavoro espressa dai gruppi, con l'offerta di lavoro per i gruppi (con la necessità di dover spesso ricorrere a fantasiose soluzioni e/o innovazioni giuslavoristiche); al tempo stesso hanno finito per produrre meccanismi di tipo distorsivo, sia per quanto riguarda le consistenze "censuarie" che quelle "reali" dei gruppi, con una costante e progressiva riduzione del gruppo strutturalmente più debole. Sarebbe quindi più opportuno oggi, iniziare a ragionare sulla possibilità di una revisione totale della proporzionale, o almeno una sua sospensione (ipotesi peraltro ormai prospettata anche da diversi autorevoli studiosi), partendo da quelli che erano i principi contenuti nel "pacchetto" che prevedevano una proporzionale fissa, e limitata nel tempo:

(punto 21) a..... Creazione, limitatamente ai suddetti organici e per ogni carriera e amministrazione, di un ruolo speciale per la Provincia di Bolzano, in cui circa due terzi dei posti verrebbero riservati ad elementi di lingua tedesca. Il raggiungimento di tale proporzione avverrebbe gradualmente,

attraverso il processo delle nuove assunzioni in relazione alle vacanze che comunque si determineranno nei singoli ruoli.

(punto 11) Il principio della precedenza nel collocamento al lavoro a favore dei residenti nella Provincia di Bolzano, esclusa ogni distinzione che si basi sull'appartenenza ad un gruppo linguistico o sulla anzianità di residenza.

Scuola

Nel secolo scorso la scuola e l'università hanno sostenuto la crescita economica, sociale e civile del Paese, ne sono state il motore principale. Oggi come allora la scuola, e più in generale la formazione, potranno rappresentare, per l'Alto Adige e per la nostra comunità, fattori importanti di consolidamento e di crescita. Soprattutto in un'epoca in cui la formazione superiore e la percentuale di laureati rappresentano il principale motore di sviluppo per i Paesi ad economia avanzata, occorre privilegiare innanzitutto qualità, merito e garanzia di pari opportunità per tutti, in un sistema dell'istruzione che ponga al primo posto l'obiettivo di formare giovani generazioni preparate e capaci, in grado di competere non solo a livello locale, ma anche globale. Ne deriva l'importanza di dotare le/i giovani delle competenze fondamentali per affrontare e gestire criticamente, sul piano delle conoscenze e delle informazioni, le sfide di una società in continua evoluzione.

In relazione a ciò, il plurilinguismo si afferma quale elemento costitutivo sia della società conoscitiva, sia della identità e della cittadinanza europea.

Posta questa premessa, e ribadito che l'impianto dell'art. 19, inteso come il diritto di ogni gruppo ad avere una scuola nella propria madrelingua non è e non può certo essere messo in discussione, si ritiene necessaria una sua revisione in chiave moderna ed europea. Fermo restando il diritto primario per ognuno di accedere alla scuola pubblica italiana, tedesca o delle località ladine, va consentito, nel rispetto del principio costituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, di definire modelli scolastici diversi e rispondenti alle esigenze che ogni gruppo esprime, in modo che ognuno abbia non solo il diritto dell'insegnamento nella propria madrelingua, ma anche la libertà, per ogni gruppo, di potersi dotare degli strumenti che ritiene più idonei per la propria crescita sociale e culturale, compresa, se i tecnici lo ritengono utile, una vera scuola bilingue. (In una società che pretende la libertà di vaccino, la libertà di insegnamento appare un'ovvietà).

Clausola di residenza

Chiusa la vertenza autonomistica e conclusa con essa anche la stagione in cui si sono anteposti i diritti dei gruppi ai diritti dei singoli, risulta ormai

incomprensibile ed anacronistico il mantenimento di vecchie tutele ormai svuotate di contenuto: pensiamo al diritto di voto ed i diritti di partecipazione democratica che vanno aggiornati, a partire dalla norma che prevede oggi i quattro anni di residenza per il voto amministrativo.

VI. Norme di attuazione

Le norme di attuazione sono e devono rimanere lo strumento “pattizio” e negoziale attraverso il quale attuare le previsioni statutarie e disciplinare i rapporti in senso verticale, tra la Provincia e lo Stato e in senso orizzontale, tra i gruppi. A tal proposito però, le commissioni devono essere strumenti coerenti e leali rispetto agli obiettivi cui sono deputate. In altre parole, non è possibile utilizzare scorciatoie o sotterfugi per alterarne la composizione paritetica (orizzontale e/o verticale) come è stato fatto per l’attuale Commissione dei 6, né utilizzarle per surrettizie modifiche statutarie, come si è tentato di fare con la norma sulla toponomastica.

A tale proposito, a titolo esemplificativo, si ribadisce che un approccio corretto al tema della toponomastica, che non voglia essere una “svelta” procedura di aggiramento dello Statuto, deve avvenire all’interno della cornice costituzionale e statutaria in modo da rispettare quanto previsto dall’art. 101; precostituendo un procedimento legislativo provinciale (al limite con legge voto indirizzata al Parlamento) che porti al superamento dei decreti Tolomei ed alla loro definitiva abrogazione.



Relazione di minoranza

Riccardo Dello Sbarba e Laura Polonioli
27.6.2017

Indice

- I. CONSIDERAZIONI GENERALI
- II. PREAMBOLO
- III. TUTELA DELLE MINORANZE E CONVIVENZA
 - Nuove minoranze
 - Scuola
 - Libertà per la prima dichiarazione linguistica
 - Clausola di residenza
 - Una proporzionale più flessibile
 - Uso della lingua ladina
- IV. ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE
 - Regione sì, ma leggera
 - Le autonomie dentro l'autonomia
 - Cittadine e cittadini
 - Democrazia rappresentativa
 - Democrazia partecipativa
 - Democrazia diretta
 - I comuni
 - Il comune capoluogo
 - Il Consiglio dei Comuni
- V. AUTONOMIA LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA
 - Competenze legislative
 - Limiti alla funzione legislativa
- VI. NORME DI ATTUAZIONE
- VII. RAPPORTI CON LO STATO
 - Il contenzioso costituzionale
 - Organi giurisdizionali: le nomine al Tar di Bolzano

I. CONSIDERAZIONI GENERALI

L'obbiettivo della Convenzione era la riscrittura partecipata dello Statuto, tramite l'incontro tra società civile e politica. La nuova autonomia doveva nascere come patto condiviso tra cittadine e cittadini di ogni gruppo linguistico, proseguendo col metodo dell'intesa con cui furono scritti il secondo Statuto e il Pacchetto e che si basa sulla regola non scritta secondo cui nessun gruppo può decidere da solo. Nel corso dei lavori della Convenzione dei 33 si è invece affermato il criterio della maggioranza, che in Alto Adige-Südtirol rischia facilmente di diventare maggioranza etnica. Così è purtroppo successo, per diversi motivi.

- **La legge istitutiva** aveva limiti evidenti. La composizione degli organi della Convenzione doveva rispecchiare di più la società locale e non solo la parte che si è più mobilitata. Il processo di partecipazione era previsto solo all'inizio e poi, senza più tornare alla società civile, si restringeva progressivamente come un imbuto, dagli open space al Forum dei 100, alla Convenzione dei 33.
- La legge prevedeva il **"metodo del consenso"**, ma la Convenzione dei 33 non è stata dotata degli strumenti necessari, come un gruppo di moderazione professionale e una consulenza giuridica esterna.
- Non è stato attuato il **coordinamento tra Convenzione e Consulta di Trento** previsto dalla mozione n. 34 approvata il 13 aprile 2016 dal Consiglio regionale e firmata dai presidenti Rossi e Kompatscher, che prescriveva in ben 13 pagine: "Misure di coordinamento con i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano ai fini della revisione dello Statuto". Questa mozione è stata totalmente ignorata dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, che doveva attuarla.

Gran parte del lavoro della Convenzione dei 33 si è concentrato sul consueto tema degli elenchi di competenze da strappare a Roma, invece che immaginare, sulla base dei mutamenti intercorsi dal 1972 ad oggi, **un nuovo modello di convivenza** fondato sull'incontro e non sulla separazione, sulla democrazia e non sul centralismo, sulla fiducia e non sul sospetto. E soprattutto: sul plurilinguismo e la diversità culturale come marchio speciale di una terra capace di trasformare la frontiera in un progetto di pace.

Il lavoro fatto è stato comunque prezioso, poiché ha approfondito e chiarito le diverse visioni presenti nel nostro Alto Adige/Südtirol, consegnandole al Consiglio provinciale e alla discussione nella società civile. Se non è potuta essere un punto di arrivo, la Convenzione è stata certamente un importante punto di partenza.

II. PREAMBOLO

Un preambolo allo Statuto deve servire a chiarire la cornice dell'autonomia, citando esplicitamente:

- **L'accordo Degasperi-Gruber del 5 settembre 1946** e i suoi successivi sviluppi. Questo riferimento chiarisce l'ancoraggio internazionale per l'autonomia delle province di Bolzano e Trento e la comune responsabilità di Italia e Austria verso questi territori. Per questo non siamo d'accordo a limitare, come fa il documento finale, alla sola Provincia di Bolzano la copertura internazionale dell'Accordo del 1946. Lo Statuto del 1972, sua conseguenza diretta, è Statuto per entrambe le province e tale deve rimanere. Escludere Trento da tale quadro è una scelta dalle conseguenze molto gravi.
- **Il processo di integrazione europea**, con l'obiettivo di partecipare ad esso. Proprio nel momento in cui l'integrazione europea viene messa in discussione, va sottolineata l'importanza di mantenere aperti tutti i confini della provincia, innanzitutto il Brennero.
- **La cooperazione transfrontaliera**, una delle cui forme è l'Euregio.
- **La Convenzione delle Alpi** come Magna Charta dello spazio regionale alpino che mette l'accento su due principi: la sostenibilità di un'area che è lo scrigno della biodiversità europea, nonché la sua riserva d'acqua; la pluralità di lingue e culture che si affacciano sulle Alpi, che le rende cerniera di pace.

Nel preambolo vanno indicati i valori e i principi che riteniamo fondanti per la nostra comunità e che danno sostanza all'autonomia:

- La promozione della **pace** e della solidarietà tra i popoli.
- L'impegno per una maggiore **eguaglianza sociale ed economica**, la lotta alla povertà, la garanzia di elevati diritti sociali, l'accoglienza. Oltre a questi principi, proponiamo di mettere l'accento su due aspetti particolarmente importanti (emersi anche dal Forum dei 100): "Tutte le cittadine e i cittadini hanno diritto a un lavoro stabile e di qualità e a un reddito di base che consenta una vita nella dignità. L'autonomia tutela questo diritto".
- L'impegno per l'uguaglianza e la pari dignità tra le persone e la **parità tra gli uomini e le donne** in ogni ambito.
- L'impegno globale contro i cambiamenti climatici, la **tutela dell'ambiente** per le generazioni future e i "diritti della natura", ad es. scrivendo: "la natura, le piante, gli animali, la terra, le rocce, l'acqua e l'aria hanno il diritto di esistere, persistere, mantenersi, rigenerarsi attraverso

i propri cicli vitali, la propria struttura, le proprie funzioni e i propri processi evolutivi. L'autonomia tutela questo diritto”.

- La salvaguardia e la promozione **delle peculiarità culturali, storiche, e linguistiche delle popolazioni** qui insediate, la pacifica convivenza tra i gruppi linguistici e la parità di diritti per ciascuna persona indipendentemente dal gruppo linguistico.
- La tutela e il rispetto delle **nuove minoranze** createsi in seguito ai movimenti migratori, favorendone la piena partecipazione alla vita sociale, culturale ed economica.

Siamo invece contrari a citare il principio di autodeterminazione dei popoli nello Statuto, che assumerebbe un chiaro significato politico, indicando la possibilità di avviare un percorso diverso dall'autonomia e così rimettere in discussione la soluzione sancita dall'Accordo De Gasperi-Gruber e da successive decisioni libere e democratiche.

Non riteniamo pertinente la citazione della Carta dell'Onu, che riconosce il diritto all'autodeterminazione solo se a un popolo è impedito di “determinare liberamente il proprio sviluppo economico, sociale e culturale e la propria piena partecipazione politica”. Non ci sembra che questo sia il caso dell'Alto Adige/Südtirol, in cui è ampiamente garantita la tutela delle minoranze, il loro pieno sviluppo, la loro completa partecipazione politica.

Seguendo il principio laico di tolleranza, libertà religiosa e separazione tra religione e stato, riteniamo incongruo ogni riferimento di tipo religioso nello Statuto.

III. TUTELA DELLE MINORANZE E CONVIVENZA

Che significa tutela delle minoranze nell'anno 2017, 45 anni dopo l'approvazione dell'attuale Statuto? Da allora molto è cambiato:

Primo, la società sudtirolese da statica è diventata mobile. Sono arrivati quasi 50.000 migranti. Anche chi è nato qui studia all'estero, viaggia, va e torna e spesso si scontra con un sistema fondato sulla residenza. La scolarità si è innalzata, le donne sono entrate massicciamente nel lavoro, l'economia e le imprese si sono internazionalizzate. La stessa società locale richiede mobilità per funzionare, richiamando persone da fuori sia per le professioni elevate (ad es. medici) sia per le mansioni più basse.

Secondo: i poteri che nel 1972 erano concentrati su Stato e Regione sono stati per la maggior parte trasferiti alla Provincia, dove la minoranza tedesca e ladina è maggioranza assoluta della popolazione locale (74,16% in totale) e si autogoverna democraticamente. È dunque possibile pensare a una nuova fase, in cui a più autonomia corrisponda un disarmo delle forme di separazione a favore di spazi comuni di convivenza.

Terzo: in Europa si è affermato un nuovo concetto di tutela delle minoranze fondato sul principio di “libertà di scelta”. La “Convenzione-Quadro per la protezione delle minoranze nazionali” del Consiglio d’Europa del dicembre 1994 sancisce che «ogni persona che appartiene ad una minoranza nazionale ha diritto di scegliere liberamente se essere trattata o non trattata in quanto tale, e nessuno svantaggio dovrà risultare da questa scelta o dall’esercizio dei diritti ad essa connessi». Ciò significa che gli strumenti di tutela devono essere garantiti, ma ogni persona deve poter essere libera di scegliere se avvalersene o scegliere soluzioni per lei migliori.

Da questa analisi discendono le seguenti proposte.

Nuove minoranze

Va preso atto dell’emergere di “nuove comunità minoritarie”, dovuta ai fenomeni migratori, e inserirle a pieno titolo nel quadro dell’autonomia.

L’articolo 2 dello Statuto potrebbe essere completato così: *“i Comuni, le Province autonome e la Regione promuovono l’accoglienza, l’integrazione sociale e la tutela culturale delle persone appartenenti alle altre comunità minoritarie stabilite sul proprio territorio”.*

Scuola

Rendere possibile la libertà di scelta significa affiancare alla scuola in madrelingua (che non viene messa in discussione ma anzi potenziata liberandola da compiti non suoi) l’offerta aggiuntiva di una **scuola plurilingue** da frequentare su base volontaria, vissuta insieme da bambini e docenti italiani, tedeschi, ladini e di altre provenienze. È un progetto non solo di apprendimento tecnicolinguistico, ma di socializzazione in un “Sudtirolo indiviso”. Condizioni: l’iscrizione volontaria, la formazione dei e delle docenti attingendo anche dalle diverse intendenze, accompagnamento scientifico di alto livello. Parallelamente a questo, dovrebbe essere assicurata alle scuole dei diversi gruppi linguistici la possibilità di adottare **metodi innovativi di insegnamento linguistico**. Entrambe queste misure sono da prevedere nell’ambito dell’autonomia scolastica.

Questa esigenza di innovazione è emersa con forza anche dai lavori del Forum dei 100, che hanno sottolineato l’importanza di costruire una società sempre più bilingue e mettere l’accento sul bilinguismo reale e praticato.

A titolo di esempio, proponiamo due possibili **modifiche all’articolo 19 dello Statuto**.

Al comma 1 può essere aggiunto: *“Nell’ambito dell’autonomia delle istitu-*

zioni scolastiche, sono comunque possibili all'interno delle scuole di ciascun gruppo linguistico diverse forme di insegnamento finalizzate ad un migliore apprendimento della seconda lingua e delle lingue straniere”.

Dopo il comma 2 può essere aggiunto un comma 2-bis: *“Fermo restando quanto previsto al comma 1, la legge provinciale, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, può prevedere che, anche attraverso la collaborazione di più intendenze scolastiche, anche fuori dalle località ladine siano istituite, autorizzate o riconosciute classi, sezioni o scuole, di ogni ordine e grado, nelle quali l'insegnamento è impartito su base paritetica di ore e di esito finale, in italiano e tedesco e, eventualmente, nella lingua ladina o in una o più lingue straniere. L'insegnamento è impartito da docenti per cui la lingua di insegnamento è madrelingua. L'iscrizione avviene su base volontaria. Le classi, sezioni o scuole istituite ai sensi del presente comma proseguono fino al completamento del proprio ciclo di istruzione”.*

Libertà per la prima dichiarazione linguistica

Riprendiamo una proposta del Forum dei 100, di rendere libera la scelta sul momento in cui fare la prima dichiarazione linguistica, **garantendone l'immediata validità**. Oggi se un diciottenne si dimentica di farla entro un anno, viene poi penalizzato con 18 mesi di attesa. Questa norma punitiva, che vale solo per chi è nato in provincia e non per chi viene da fuori, va eliminata perché contraddice il principio della libertà di scelta se dichiararsi o meno, base dell'ultima riforma della norma di attuazione sul censimento.

Clausola di residenza

L'attesa di quattro anni di residenza prima di ottenere il diritto di votare è una norma obsoleta e sproporzionata, che lascia senza diritti chiunque venga da fuori e provoca frustrazione al primo impatto con l'autonomia. Il Trentino prevede un anno. Potrebbe essere sufficiente, se proprio si vuole.

Una proporzionale più flessibile

La proporzionale ha dispiegato il proprio effetto nella maggioranza dei settori pubblici e spesso crea difficoltà all'efficiente funzionamento dei servizi. Per questo vengono continuamente fatte deroghe ad hoc, metodo che va superato adottando un **coerente quadro normativo di flessibilità**, nei settori dove la proporzionale si è realizzata o dove l'uno o l'altro dei gruppi linguistici non manifesta interesse verso i corrispondenti posti di lavoro.

A titolo di esempio, l'articolo 89 potrebbe essere modificato così:

- Invece che la tassativa corrispondenza tra censimento e proporzionale nei posti pubblici, si può prevedere in modo più flessibile che “i posti di lavoro nella pubblica amministrazione **devono tendere** ad una adeguata rappresentanza dei tre gruppi linguistici in rapporto alla loro consistenza”.
- Può essere previsto un certo **margine di tolleranza** (ad es. del 10%) nello scostamento dalla proporzionale, affidando al Consiglio provinciale, a ogni inizio di legislatura, il compito di verificare e valutare se, oltrepassato questo margine in un certo settore, sia opportuno reintrodurvi una proporzionale più rigida oppure no (perché magari il gruppo sotto-rappresentato non manifesta interesse).

Uso della lingua ladina

Alle proposte contenute nel documento finale che riguardano i ladini, proponiamo di aggiungere la possibilità che nei regolamenti interni dei Consigli comunali e del Consiglio provinciale e regionale sia possibile prevedere l’uso del ladino nelle sedute.

IV. Organizzazione istituzionale

Regione sì, ma leggera

Che la Regione così com’è non vada, siamo tutti d’accordo. Ma per questo non siamo d’accordo che occorra rompere definitivamente il quadro regionale, abolendola o riducendola – come fa il documento finale – a semplice luogo di incontro in cui “gestire materie di interesse comune tramite accordi interprovinciali”. Vogliamo forse chiedere al Parlamento di cambiare l’articolo 116 della Costituzione Italiana, comma 2, che recita: “La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano”?

Noi vogliamo lavorare dentro la cornice regionale, mantenendo una **forma istituzionalizzata di cooperazione** tra Trentino e Alto Adige/Südtirol. Ci fa bene il confronto con una provincia analoga per geografia, popolazione, cultura e autonomia. L’asse col Trentino a tutela e sviluppo della comune autonomia è prezioso.

La nostra proposta è quella di una “**Regione leggera**” che sia un ente di raccordo e cooperazione rafforzata tra le due province. Non una Regione, vogliamo precisare, che coordini le Province, ma una Regione in cui le province si coordinino tra loro su base volontaria al fine di potenziare le proprie politiche.

Essa sarebbe dotata di un Consiglio regionale, composto come oggi dai due consigli provinciali, con funzione legislativa su materie non definite a priori, ma individuate d'intesa tra le due province sulle quali esse dichiarano l'interesse ad avere, oltre alle normative provinciali, leggi quadro o atti di indirizzo condivisi nel più vasto ambito regionale.

Ad esempio: una legge quadro regionale sul trasferimento delle merci dalla strada alla rotaia, o sulla collaborazione in materie come la ricerca e la sanità, renderebbe molto più efficace l'azione delle due province e le stesse loro normative provinciali in materia. Tali normative e quadro regionali verrebbero considerate approvate solo se ottengono la maggioranza qualificata di ciascun Consiglio provinciale.

Non andrebbe altresì esclusa a priori la possibilità che, sempre sulla base di intese volontarie, le due Province deleghino alla Regione limitate materie o ambiti di esse.

Una simile Regione avrebbe comunque una Giunta regionale ridotta ai soli Presidenti delle due Province che si alternano come presidente della Regione e vice, e non avrebbe bisogno di un apparato amministrativo, poiché l'amministrazione verrebbe demandata alle due Province.

Le autonomie dentro l'autonomia

Finora l'autonomia è stata costruita trasferendo i poteri dallo Stato alla sola Provincia. Ciò ha comportato un forte centralismo provinciale che, giustificato in passato, oggi produce un deficit di democrazia.

Occorre rovesciare l'impostazione: va ripensato un “**Sistema delle autonomie**”, dove accanto alla rivendicazione di più potere e competenze per la Provincia si abbia il trasferimento di questo potere verso il basso: verso i cittadini e le cittadine e gli enti locali intermedi. Vanno inoltre ampliate le autonomie dei diversi enti: ad es. va ancorata nello Statuto l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Cittadini e cittadine

Nel documento finale non viene proposto nulla di nuovo per quanto riguarda la partecipazione popolare. A nostro parere invece la riforma dello Statuto deve mettere al centro l'esigenza di costruire un'autonomia dei cittadini e delle cittadine, indicando le diverse forme della loro partecipazione democratica e disciplinandone gli elementi essenziali.

Democrazia rappresentativa

Va rafforzato il ruolo del Consiglio provinciale anche come luogo di produzione di nuove norme autonomistiche. Proponiamo di prevedere:

- Un parere obbligatorio del Consiglio provinciale sulle **norme di attuazione** dello Statuto, prima della loro approvazione da parte delle Commissioni paritetiche,
- Un parere obbligatorio del Consiglio provinciale sulle proposte di **modifica della parte finanziaria dello Statuto** (titolo VI), come uno dei passaggi nella espressione della prevista intesa da parte della Provincia prima della loro approvazione dal Parlamento tramite legge ordinaria.
- L'espressione da parte del Consiglio provinciale di indirizzi politici sulle posizioni da tenere nella **Conferenza Stato-Regioni** e nella Conferenza unificata.

Democrazia partecipativa

Si tratta di prevedere nello Statuto una norma di principio che introduca la possibilità, su iniziativa del Consiglio provinciale ovvero della Giunta provinciale, oppure su richiesta di un certo numero di cittadine e cittadini, di fare precedere la decisione finale su atti normativi e amministrativi a carattere generale da un processo di pubblico confronto. Tra gli istituti più significativi in questo senso vogliamo citare:

- L'“**istruttoria pubblica**” prevista dagli Statuti di diverse Regioni italiane.
- Il “**Bürgerat**“ come ad esempio istituito dal Land austriaco del Vorarlberg, con l'estrazione a sorte di un campione rappresentativo di cittadini e cittadine chiamati a esprimere un parere motivato su temi rilevanti;
- Il “**bilancio partecipativo**” su una quota del bilancio pubblico, adottato in diverse città europee.

Democrazia diretta

Vanno indicati nello Statuto gli strumenti della democrazia diretta, nonché la disciplina essenziale (soggetti legittimati a chiederli, le materie, i tempi e il limite massimo per il quorum). Per noi gli **strumenti** da indicare sono: la petizione, le leggi di iniziativa popolare e i **referendum** consultivo, abrogativo, propositivo e confermativo.

Per il **quorum** nei referendum ci sembra sensata l'indicazione del 25% degli aventi diritto (eccetto il referendum consultivo senza quorum) proposta dalla 1a commissione legislativa del Consiglio provinciale nel disegno di legge elaborato attraverso un vasto processo partecipativo.

Al fine di promuovere l'integrazione anche attraverso la partecipazione democratica, riprendendo quanto emerso dal Forum dei 100, proponiamo di prevedere il diritto di voto ai referendum locali per le **persone straniere** con una certa stabilità di residenza (ad es. per chi possiede la carta di soggiorno per residenti di lungo periodo).

I Comuni

Occorre allineare lo Statuto al mutato quadro costituzionale che attribuisce agli enti locali una legittimità originaria ed una posizione di parità rispetto agli altri enti territoriali.

I Comuni vanno quindi espressamente menzionati nello Statuto quali **enti autonomi** dotati di rappresentatività delle rispettive comunità territoriali di base.

Vanno introdotti i **principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza**, per cui le funzioni amministrative sono di regola attribuite agli enti più prossimi ai cittadini, in particolare ai Comuni, tenendo conto delle loro concrete capacità e delle diverse loro caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali. Contestualmente va introdotto il principio della **corrispondenza tra le funzioni attribuite e le rispettive risorse finanziarie e di personale** per esercitarle.

Questi principi potrebbero essere espressi così: "I Comuni sono titolari di funzioni proprie e conferite dalla Provincia secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e ad essi vengono assicurati i finanziamenti e gli adeguamenti necessari per l'esercizio delle funzioni".

Oltre ad un ruolo amministrativo, andrebbe riconosciuto ai Comuni anche un ruolo politico, introducendo nello Statuto il **principio del concorso dei comuni alle scelte di programmazione provinciale**, prevedendo ad esempio, nei casi di progetti di interesse provinciale particolarmente rilevanti per il territorio di uno o più comuni, il principio dell'intesa tra Provincia e Comuni coinvolti.

Il Comune capoluogo

Va eliminata l'indicazione statutaria di Trento come capoluogo della Regione. La Regione è costituita dalle due province autonome che hanno Trento e Bolzano come capoluoghi. Pensiamo che devono essere riconosciute al

comune capoluogo le **funzioni particolari** che esercita nell'ambito provinciale e al servizio dell'intero territorio e queste funzioni dovranno ricevere per legge una adeguata **copertura finanziaria**.

Il Consiglio dei Comuni

Si propone di menzionare espressamente nello Statuto il Consiglio dei Comuni quale organo di consultazione e concertazione tra la Provincia e i Comuni, indicandone però anche la disciplina essenziale. In particolare, quanto alla partecipazione ai processi decisionali provinciali, si può ipotizzare di rafforzare e differenziare la forza giuridica degli interventi del Consiglio dei Comuni a seconda delle materie:

- In alcuni casi potrebbe essere sufficiente una funzione consultiva, attraverso un **parere obbligatorio** ma non vincolante.
- In altri ancora si potrebbe pensare a un **“diritto di veto”**, ad esempio su disegni di legge provinciale particolarmente importanti per i Comuni, superabile solo con decisioni prese a maggioranza qualificata del Consiglio provinciale.
- Infine, per materie che risultano di rilevante impatto sul **Comune capoluogo**, andrebbe previsto un peso differenziato al parere espresso dal Comune di Bolzano all'interno del Consiglio dei Comuni.

V. Autonomia legislativa e amministrativa

Se siamo d'accordo con l'obiettivo di consolidare, ampliare e migliorare la nostra autonomia legislativa e amministrativa, riteniamo allo stesso tempo che tale scopo non possa realisticamente essere perseguito attraverso l'impianto delineato nel documento finale che ci pare rimuova nei fatti il **contesto istituzionale** generale entro cui si colloca l'autonomia della Provincia. Ciò accade in particolare quando si pone come unico limite all'esercizio delle tante competenze esclusive rivendicate non la Costituzione, ma solo i suoi “principi fondamentali” (oltre, ma è ovvio, il diritto dell'Unione europea e il diritto internazionale).

Inoltre, l'elenco di competenze non può essere moltiplicato all'infinito a prescindere da una verifica del senso e della loro **finanziabilità**.

Competenze legislative

Nel recente dibattito costituzionale si è affermata l'idea di superare le competenze di tipo concorrente, o secondario, a favore del concetto di

competenza chiaramente esclusiva o dello Stato o delle autonomie. Poiché a nostro parere è prevedibile che questa tendenza verrà confermata anche in futuro nel rapporto tra Stato e autonomie, nella prospettiva della riforma dello Statuto, e per rafforzare la specialità dell'Alto Adige-Südtirol, riteniamo opportuno individuare, attraverso un'attenta verifica, quali siano le nuove competenze esclusive da attribuire alla Provincia perché **strategiche, vantaggiose e sostenibili anche finanziariamente**. Di seguito alcune proposte (in neretto) che tengono anche conto del lavoro svolto dal gruppo di lavoro istituito nel 2014 dai presidenti delle due Province autonome:

- **Governo del territorio**, urbanistica e pianificazione territoriale
- **Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema**
- **Aeroporti civili**
- **Istruzione materna, elementare e secondaria, media e superiore, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, relativa assistenza scolastica ed edilizia scolastica**
- **Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione**
- **Commercio, ivi compresi l'urbanistica commerciale e il commercio con l'estero**
- **Politiche attive del lavoro**
- **Politiche sociali**
- **Utilizzazione delle acque pubbliche, ivi comprese le grandi derivazioni a scopo idroelettrico, nonché la relativa disciplina inerente le concessioni**
- **Produzione, distribuzione, trasporto dell'energia di interesse provinciale e locale**
- **Tutela della salute, igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera**
- **Rapporti internazionali e con l'unione europea nelle materie di propria competenza**

Limiti alla funzione legislativa

Circa i limiti delle competenze legislative, pensiamo che non **si possa fare a meno dal citare la Costituzione** per intero e ciò ancor di più se la titolarità

di molte competenze si trasformerà in esclusiva.

Proponiamo la formula: *“La funzione legislativa è esercitata dalla Provincia in armonia con la Costituzione, con i vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea e dagli obblighi internazionali”*.

La Costituzione indica, in particolare, i **“livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”** da garantire su tutto il territorio. Si tratta, in fondo, di quell’insieme essenziale di “diritti di cittadinanza” che la Repubblica garantisce a ogni cittadino e cittadina: questi diritti a maggior ragione devono essere garantiti e anzi incrementati dall’autonomia, che trova il suo senso nell’offrire condizioni di vita migliori a chi vive sul territorio. Per questo, siamo convinti che l’acquisizione di competenze ha senso se il legislatore provinciale **fa meglio** del legislatore statale, offre **più e non meno diritti e servizi**. Ciò vale anche per i **livelli essenziali di tutela**, come le tutele per l’ambiente e il paesaggio.

Per questo, il trasferimento alla Provincia di ciascuna di queste nuove competenze esclusive, che richiedono comunque il rispetto di standard comuni (si pensi alla salute, alla tutela del paesaggio, all’ambiente), dovrà essere accompagnato da **una norma di attuazione** che fissi l’ambito di competenza autonoma e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

Anche in altri casi di clausola generale riservata allo Stato (ad esempio la tutela della concorrenza) riteniamo che si possa attribuire un ruolo alle norme di attuazione nella definizione dei reciproci ambiti di competenza.

VI. Norme di attuazione

Il nuovo ruolo attribuito alle norme di attuazione, di integrazione della legislazione e di produzione di fatto di “nuova autonomia”, richiede **maggiore trasparenza** nell’iter della loro approvazione e un chiaro mandato democratico. Le commissioni paritetiche hanno lavorato finora in forma riservata e in rapporto esclusivo con i poteri esecutivi: da un lato con il Governo centrale, dall’altro con le Giunte provinciali e regionale.

E ciò nonostante che i membri delle commissioni paritetiche rappresentanti il territorio provinciale siano nominati dagli organi legislativi; ad esempio per la Commissione dei Sei una nomina è del Consiglio regionale e due nomine del Consiglio provinciale. Essendo di nomina consiliare, sarebbe doveroso prevedere un momento di confronto con l’organo che li ha eletti.

La Val d’Aosta attua già una simile procedura. L’articolo 48-bis dello Statuto della Val d’Aosta così recita: *“Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d’Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso”*.

Si potrebbe anche pensare di fissare un termine certo entro il quale il Consiglio provinciale dovrà rilasciare il parere ed entro il quale potrebbero essere previste audizioni dei membri della commissione di nomina regionale/provinciale.

Maggiore trasparenza e un chiaro mandato democratico sono necessari anche per quanto riguarda le **proposte di modifica della parte finanziaria dello Statuto** (titolo VI), che viene fatta con legge ordinaria dal Parlamento previo intesa con la Provincia autonoma (vedi “Patto di Milano” e “Patto di garanzia”). Anche per questi progetti di modifica proponiamo un parere obbligatorio del Consiglio provinciale come uno dei passaggi nella espressione della prevista intesa da parte della Provincia.

VII. Rapporti con lo Stato

Il contenzioso costituzionale

L’aggiornamento delle competenze e il loro riordino rende per noi indispensabile anche una riflessione sul moltiplicarsi negli ultimi anni della conflittualità Stato-Regioni davanti alla Corte Costituzionale e sulla necessità di ridurre questa conflittualità.

Per questo servono certo precisione e chiarezza nella definizione delle reciproche competenze, ma non ci si deve illudere che anche la definizione più circostanziata non possa essere oggetto di conflitti interpretativi e dunque occorre pensare a dei sistemi di prevenzione dell’insorgere dei contenziosi.

Lo Statuto potrebbe innanzitutto prevedere l’istituzione da parte della Provincia di un proprio organo tecnico consultivo che faccia da **garante della buona legislazione**, secondo il modello degli “Organi di garanzia statutaria” previsti dagli Statuti delle regioni ordinarie.

Inoltre si potrebbe pensare ad **una procedura per prevenire i contenziosi** davanti alla Corte Costituzionale:

- In caso di conflitto, la legge provinciale comunque entra e resta in vigore (se il conflitto è sollevato dallo Stato contro una nuova legge provinciale) oppure la legge provinciale resta in vigore e non si applica la legge statale (se il conflitto nasce da una nuova legge statale), estendendo quanto già previsto dalla norma di attuazione di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992 n. 266.
- Viene indicato un termine entro il quale né Provincia né Stato possono impugnare la legge di fronte alla Corte Costituzionale, ad esempio 6 mesi.

- In questo periodo viene attivata una **procedura di conciliazione**, che può svolgersi in seno alla Commissione paritetica competente, al fine di trovare una soluzione concordata, che può sfociare in una modifica della legge contestata oppure in una norma di attuazione che stabilisca le reciproche competenze.
- Solo scaduto il termine previsto senza che la soluzione sia stata trovata, la legge contestata può essere impugnata di fronte alla Corte Costituzionale.

Organi giurisdizionali: nomina dei magistrati del tar di bolzano

Un'autonomia matura e moderna deve essere improntata a criteri di trasparenza e separazione dei poteri e questo deve essere applicato anche alla delicata situazione del Tar di Bolzano, un organo importante per ogni cittadina e cittadino.

Attualmente i/le giudici del Tar di Bolzano sono tutti/e di nomina politica: quattro da parte del Governo e quattro da parte del Consiglio provinciale.

La nomina politica della totalità dei/delle giudici del Tar di Bolzano è un'eccezione nell'intero ordinamento della Repubblica italiana – dove si diventa giudice con concorso – e non trova eguali neppure nella vicina Provincia di Trento, che pure con noi condivide la stessa norma di attuazione. Al Tar di Trento sono assegnati sei magistrati, ma solo due di questi sono designati dal Consiglio provinciale, mentre gli altri quattro sono magistrati di carriera.

Il fatto che invece a Bolzano tutti/e gli/le otto magistrati/e del Tar siano di totale nomina politica non sembra neppure coerente con quanto previsto dallo stesso articolo 91 dello Statuto che prevede che “Il Presidente è nominato tra i magistrati di carriera che compongono il collegio”. Con la totalità delle nomine politiche questa previsione statutaria è inapplicabile.

Per noi occorre una riforma della norma di attuazione 426 del 1984, che preveda che su otto magistrati assegnati, **almeno la metà siano scelti attraverso un concorso pubblico locale**.

Prevedere che “solo” il 50% dei magistrati del Tar di Bolzano sia selezionato con concorso, mentre in Trentino sono i due terzi, è giustificato dalle particolari funzioni che ricopre il Tar di Bolzano nei casi che interessano le relazioni tra gruppi linguistici.



Relazione di minoranza

Roberto Toniatti
27.6.2017

1. Premessa

La legge provinciale 23 aprile 2015, n. 3 in tema di “Istituzione di una Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige”, emendata dall’art. 17, comma 1°, della l.p. 22 dicembre 2016, n. 27, prevede, quale completamento dei suoi lavori, che la Convenzione proceda ad “una fase propositiva, in cui si elabora un documento contenente proposte al Consiglio in ordine alla revisione dello Statuto di autonomia”. La medesima disposizione della legge prevede altresì che “possono essere redatte e trasmesse anche relazioni di minoranza”.

La presente relazione individuale di minoranza si fonda pertanto sulla citata previsione legislativa e si configura come manifestazione di dissenso in ordine a due contenuti che, secondo il Documento propositivo della Convenzione dei 33, presumibilmente sono destinati a figurare nel preambolo dello Statuto stesso e a costituire, di conseguenza, una proposta rivolta al Consiglio.

Il dissenso si manifesta, in primo luogo, in relazione al richiamo delle “radici cristiane del territorio”, ancorché congiuntamente ad una caratterizzazione del territorio stesso anche in virtù dello “spirito dell’umanesimo laico e dell’illuminismo”. Si tratta di un dissenso fondato non solo su convinzioni personali – e dunque soggettive – ma riferito anche a considerazioni oggettive di natura sistematica.

In secondo luogo, il dissenso si esprime in ordine alla proposta di inserimento nel testo del preambolo di un riferimento al diritto di autodeterminazione. Il dissenso si fonda sulla mancanza di coerenza sistematica del contesto normativo nel quale si formula tale proposta fondata sull’auto-definizione di popolo, ad esclusione di quella di minoranza nazionale da inquadrare nel contesto di un’autonomia dotata – solo e proprio in quanto tale – di garanzia internazionale. Il dissenso si giustifica, inoltre, anche in ragione di un giudizio di opportunità politica ed istituzionale in quanto sicuramente idoneo a compromettere l’accordo con il Trentino e con lo Stato italiano anche con riguardo alla configurazione di un nuovo assetto dell’autonomia che va oltre la vigente autonomia speciale e che, a giudizio di chi scrive, rappresenta e dovrebbe rappresentare la priorità della proposta rivolta alle istituzioni destinatarie del Documento.

In premessa giova altresì segnalare come l'elaborazione materiale del Documento finale della Convenzione dei 33 non appaia conforme alla prescrizione legislativa secondo la quale "La Convenzione opera (...) secondo il principio del consenso": il suddetto principio richiede che il risultato finale dell'organismo chiamato alla sua applicazione sia espressivo o del consenso esplicito, o anche del consenso implicito eventualmente corrispondente ad un dissenso non esplicitato. Ne consegue che, essendo stato il dissenso tanto sul riferimento alle radici cristiane quanto sul riferimento al diritto all'autodeterminazione esplicitato in modo palese durante le riunioni della Convenzione dei 33, il Documento finale - che dovrebbe essere basato solo sul consenso - non dovrebbe includere nessuna delle due proposte e i relativi sostenitori avrebbero di conseguenza l'onere di scrivere la loro relazione di minoranza. E invece si assiste all'elaborazione di un Documento finale privo di consenso - e dunque di maggioranza - mentre le relazioni di minoranza sono scritte a parti invertite rispetto al metodo quale prescritto dalla legge istitutiva.

2. Le radici cristiane

Il dissenso sul richiamo delle "radici cristiane del territorio" non intende di certo negare l'evidenza storica in base alla quale nel territorio dell'Alto Adige/Südtirol, nel corso di secoli, si registra la presenza prevalente del Cristianesimo e in particolare del Cattolicesimo; né si ritiene che la realtà di tale ininterrotta presenza possa essere compromessa dalla sua prolungata connessione con l'unione del potere spirituale con il potere temporale e dunque con il potere tout court, rafforzato anche dall'imposizione dell'apparato teologico dogmatico risultante dal Concilio di Trento.

L'affermazione de qua nel preambolo, infatti, che di certo ha un significato storico-descrittivo, è però anche suscettibile di interpretazione in senso normativo, tale cioè da tradurre un «essere» (riferito alle "radici" e dunque al passato) in un «dover essere» attuale e riferito al presente ed al futuro.

Il richiamo statutario al Cattolicesimo ed inevitabilmente alla sua struttura istituzionale gerarchica, al suo apparato teologico dogmatico ed alla sua vocazione a condizionare non solo la società civile - come del resto è suo compito - ma anche il funzionamento delle istituzioni, con modi ed in misura estranei alla separazione fra sfera civile e sfera religiosa, potrebbe di conseguenza essere interpretato come fondamento normativo statutario - dotato di efficacia vincolante nei confronti della legge provinciale - idoneo a qualificare la legittimità di politiche pubbliche, in particolare e a titolo esemplificativo, in materia di famiglia, di sanità e di ricerca scientifica in senso conforme a quella specifica dottrina religiosa. Non sono mancate le circostanze nelle quali ambienti politici ed istituzionali italiani ed europei di ispirazione cattolica abbiano subordinato alle proprie priorità confessionali l'adozione di interventi che rispettassero la libertà terapeutica, il riconoscimento di legami familiari ed affettivi autentici non tradizionali, il fi-

nanziamiento di attività di ricerca scientifica innovative e di frontiera. In tali circostanze, solo l'intervento successivo della Corte Costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo ha consentito di eliminare definitivamente le norme lesive di quelle stesse sfere di libertà. L'omissione di tale riferimento nel preambolo avrebbe la positiva conseguenza di evitare la tentazione legislativa di contenere illegittimamente la sfera delle libertà e di laicizzare nel metodo e nei contenuti il lavoro del legislatore provinciale.

Occorre anche osservare come il riferimento ad una confessione religiosa, in tanto in quanto trasforma i valori di una (presunta) maggioranza in valori generali ed assoluti, risulti – a mio giudizio – lesivo dei diritti dei credenti di altre confessioni religiose ed altresì della comunità dei razionalisti, degli atei e degli agnostici; e risulta altresì in contraddizione con il processo di secolarizzazione della società altoatesina e sudtirolese che non appare essere inferiore o diverso dall'analogo processo sviluppatosi in tutta Europa. A conferma del consolidamento del processo europeo di secolarizzazione si può citare l'esito negativo circa la proposta di inserire un richiamo alle radici cristiane nel preambolo del trattato costituzione dell'Unione europea.

3. L'autodeterminazione

All'interno del preambolo del Documento finale della Convenzione dei 33 si propone l'inserimento di un testo che presumibilmente conterrà un enunciato corrispondente alla proposta di prevedere: “un riferimento al diritto all'autodeterminazione dei popoli, previsto dall'art. 1 dello Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ratificato e reso esecutivo dalla Repubblica italiana con legge 17 agosto 1957, n. 848, dall'art. 1 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, e dall'art. 1 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, ratificato e reso esecutivo dalla Repubblica italiana con legge n. 881 del 25 ottobre 1977”.

Nel medesimo preambolo sarà altresì prevista – altrettanto presumibilmente – una proposta volta ad inserire un “riferimento all'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946 e la successiva prassi come fonte di diritto internazionale a garanzia dell'autonomia della Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol”.

3.1

In argomento, a mio giudizio, occorre esprimere in primo luogo un'opinione secondo la quale la proposta di riferimento al diritto all'autodeterminazione è irricevibile in quanto in palese contraddizione sia con la finalità istituzionale della Convenzione dei 33, definita dalla legge istitutiva come volta ad elaborare “un documento contenente proposte al Consiglio in ordine alla revisione dello Statuto di autonomia”, sia con le modalità operative

prescritte dalla legge stessa secondo le quali “La Convenzione opera (...) nell’ambito degli obiettivi a essa assegnati”.

Mentre il riferimento alla garanzia internazionale dell’autonomia è del tutto conforme e pertinente, il riferimento al diritto all’autodeterminazione è incompatibile con la logica normativa stessa di uno statuto di autonomia in un contesto di diritto costituzionale: se, infatti, l’autodeterminazione de qua fosse da intendere quale autodeterminazione “interna” – tale cioè da svolgersi nel contesto del diritto costituzionale italiano integrato dalla garanzia internazionale –, tale qualificazione dovrebbe essere espressamente specificata, al fine di palesare la sua sinonimia con autonomia ed uscire dall’ambiguità del concetto di autodeterminazione privo di specificazione, che inevitabilmente si riconnette con la sfera del diritto internazionale. Ma, in base al testo citato, il fondamento del diritto all’autodeterminazione viene espressamente ricondotto a fonti di diritto internazionale generale (art. 1 dello Statuto dell’Organizzazione delle Nazioni Unite, ratificato e reso esecutivo dalla Repubblica italiana con legge 17 agosto 1957, n. 848, art. 1 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, e art. 1 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, ratificato e reso esecutivo dalla Repubblica italiana con legge n. 881 del 25 ottobre 1977), quale elaborato nel secondo dopoguerra con riferimento diretto sia all’emancipazione dei popoli colonizzati verso la costituzione di Stati indipendenti e sovrani sia, in un contesto di guerra fredda, alla libertà di scelta del rispettivo regime economico e politico.

In altre parole, il diritto all’autodeterminazione – senza ulteriori specificazioni e qualificazioni – si esercita nell’ambito del diritto internazionale attraverso la secessione da un ordinamento statale al fine di costituire un nuovo ordinamento statale originario, indipendente e sovrano ovvero di aggregarsi a titolo derivato ad altro ordinamento statale (in materia si può fare riferimento a recenti dinamiche concernenti il rapporto fra popolazioni e territori fra Ucraina e Federazione Russa nonché fra quest’ultima e la Georgia).

In tale contesto, autodeterminazione e autonomia sono vicendevolmente incompatibili, la Convenzione è chiamata per legge ad occuparsi di autonomia e pertanto la proposta di inserire il diritto all’autodeterminazione è irricevibile.

3.2

Nel corso del dibattito svoltosi in seno alla Convenzione dei 33, il suggerimento alternativo di fare riferimento alla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, adottata a Strasburgo, in seno al Consiglio d’Europa, il 1° febbraio 1995, entrata in vigore il 1° febbraio 1998, ratificata e resa esecutiva dalla Repubblica italiana con legge 28 agosto 1997, n. 302 – non è mai stato preso in alcuna considerazione ed infatti è presumibilmente destinato a non figurare nel testo del Documento finale.

L'unica ragione verosimilmente plausibile della mancata menzione è che la Convenzione quadro in parola esplicitamente colloca il complesso delle norme di tutela delle minoranze nazionali in un contesto che, secondo il preambolo, stabilisce che "Gli Stati membri del Consiglio d'Europa e gli altri Stati, firmatari della presente Convenzione quadro (...) Determinati a definire i principi da rispettare e gli obblighi che ne derivano per assicurare, in seno agli Stati membri ed agli altri Stati che divengano Parti del presente strumento, la protezione effettiva delle minoranze nazionali e dei diritti e libertà delle persone appartenenti a tali minoranze secondo il disposto di legge e nel rispetto dell'integrità territoriale e della sovranità nazionale degli Stati". Giova precisare altresì che in base all'art. 2 della Convenzione quadro stessa, si prescrive che "Le norme della presente Convenzione quadro saranno applicate in buona fede, in uno spirito di comprensione e di tolleranza nonché nel rispetto dei principi di buon vicinato, di relazioni amichevoli e di cooperazione tra gli Stati", come del resto risulta essere la realtà delle (ottime) relazioni fra la Repubblica federale d'Austria e la Repubblica italiana, con palese riconoscimento, da parte di quest'ultima, del ruolo di potenza tutrice della prima.

Ne consegue che sia l'Accordo Degasperi-Gruber del 1946, sia la cosiddetta "quietanza liberatoria" rilasciata dalla Repubblica federale austriaca alla Repubblica italiana a titolo di riconoscimento della soluzione della vertenza internazionale (1992) hanno determinato che lo status degli "abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano e quelli dei vicini comuni bilingui della provincia di Trento (che) 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" e delle "popolazioni delle zone sopraddette (alle quali) sarà concesso l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo" venga inquadrato nell'ambito della categoria di diritto internazionale delle minoranze nazionali.

Proprio tale inquadramento viene confermato e garantito dagli articoli 6 e 116 della Costituzione repubblicana e dalla natura costituzionale dello Statuto speciale.

La qualifica di "popolo" ai fini del diritto all'autodeterminazione si rivela pertanto alternativa a quella di "minoranza nazionale" ai fini del godimento dell'autonomia speciale garantita dall'Accordo Degasperi-Gruber, dalla Costituzione italiana e dalla Convenzione quadro ed esercitata nella presente fase propedeutica rispetto alla revisione statutaria.

3.3

Su un diverso piano si colloca un'ulteriore motivazione del dissenso circa la proposta di inserimento di un diritto all'autodeterminazione, precisamente un piano di opportunità politica ed istituzionale.

Secondo la legge istitutiva, “il documento è trasmesso alle/ai presidenti dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano e alla/al presidente del Consiglio regionale ai sensi dell’art. 103 dello statuto di autonomia”.

Il Documento finale risultante dai lavori della Convenzione dei 33 e delle distinte articolazioni dell’esperienza di democrazia partecipativa predisposte (il Forum dei 100) è stato elaborato in modo da riflettere i contenuti e le priorità propri della società civile e della società civile organizzata dell’Alto Adige/Südtirol, con indifferenza rispetto a quanto invece possa venire ricondotto ai contenuti e le priorità propri della società civile e della società civile organizzata del Trentino e al lavoro analogo della Consulta. Del resto, anche la Consulta trentina sembra aver operato in base a tale orientamento.

L’autoreferenzialità di entrambe le esperienze si giustifica in ampia misura ma non in assoluto: essa è da valutare in senso positivo in tanto in quanto si rappresenta una visione autentica del futuro dell’autonomia – quale dovrebbe essere riflesso dalla revisione dello Statuto unico – e si pongono in essere sollecitazioni unilaterali che possano essere accolte ed incorporate in una concezione condivisa di autonomia molto avanzata ma, al contrario, essa rappresenta un atteggiamento da valutare in senso negativo quando si esprimono contenuti che in nessun modo possano essere ricondotti a sintesi da parte dei due soggetti istituzionali – le due Province autonome – a loro volta coinvolti in sede regionale, in base all’art. 103 dello Statuto richiamato dalla legge istitutiva.

Secondo tale inquadramento, la proposta di riferimento al diritto all’auto-determinazione corrisponde ad una logica meramente dichiarativa, il cui obiettivo è di enunciare un’istanza ideologica ed è incompatibile con una diversa logica, di natura negoziale, espressiva sia di forte innovazione statutaria sia di una dose di realismo politico che proprio nell’attitudine negoziale trova il proprio fondamento.

I lavori della Convenzione dei 33 hanno prodotto una visione del futuro di un’autonomia forte, avanzata, compiuta – suscettibile di rappresentare in modo concreto una concezione di autonomia integrale – che certamente, se accolta e formalizzata, andrebbe molto al di là dell’attuale autonomia speciale. Si tratta di una concezione prossima alla forte sensibilità identitaria del gruppo di lingua tedesca e del gruppo di lingua ladina – almeno in tanto in quanto la sua rappresentanza politica sia stata assunta dalle organizzazioni partitiche di lingua tedesca –, distinta da una concezione aperta, cosmopolita e a marcata vocazione europea, pure presente nel contesto de quo ma che dovrà presumibilmente attendere un altro ciclo storico per affermarsi come prevalente. Ma occorre porre in evidenza come tale concezione, nel presente, si traduca anche in una configurazione forte dell’autonomia territoriale che non può non essere condivisa anche dal gruppo linguistico italiano. Su tale concezione dell’autonomia sarebbe inoltre op-

portuno promuovere una forte intesa con il Trentino e, insieme al Trentino, una (per quanto ampia possibile) condivisione con il Parlamento italiano. Ma, a questo fine, l'ambizione del disegno riformatore andrebbe riposta con il massimo realismo politico nella agionevolezza e nella realizzabilità nel tempo breve se non immediato delle proposte condivise.

Il riferimento al diritto all'autodeterminazione non è compatibile con alcuna logica negoziale, né con il Trentino né con lo Stato italiano.

Non si può non riconoscere come la popolazione sudtirolese abbia subito una serie di traumi politici e culturali - dall'annessione, al fascismo, alle opzioni, al primo Statuto di autonomia - ed è pertanto comprensibile come, sul piano ideologico, culturale e politico, la vocazione all'autodeterminazione sia ancora viva e venga anche trasmessa alle giovani generazioni. Ma occorre distinguere fra il piano ideologico e politico e il piano normativo, sia pure nella sede del preambolo dello Statuto speciale, che - come ben noto - è una legge costituzionale della Repubblica italiana.

Il riferimento al diritto all'autodeterminazione è incompatibile con le esigenze della logica negoziale che il Documento è chiamato ad esprimere sia, in funzione trainante, nei confronti del Trentino sia, in funzione persuasiva, nei confronti dello Stato italiano.



Relazione di minoranza

Maurizio Vezzali

27.6.2017

Premessa - “Pacta sunt servanda”

La esigenza di revisione dello Statuto di Autonomia in vigore è stata ampiamente condivisa in questi ultimi anni, sia pur con premesse e motivazioni molto diverse, da ampi segmenti della opinione pubblica e delle espressioni organizzate (politiche, sociali, culturali) dell’Alto Adige.

Proprio questa eterogeneità (se non aperta conflittualità) fra visioni molto diverse (se non opposte) della provincia di Bolzano e della sua possibile proiezione futura, hanno reso impraticabile trovare soluzioni condivise.

La Convenzione per l’Autonomia, nelle conclusioni cui è approdata e per il metodo con cui ha operato, ha palesato questa contraddizione rendendola percepita anche alla più ampia opinione pubblica.

Alla base di tutto la visione stessa dell’Autonomia, vista come punto di approdo di un lungo percorso iniziato con l’Accordo Degasperi Gruber da una parte e come invece punto di partenza verso l’autodeterminazione (secessione interna) se non una vera indipendenza da altra parte.

È questa la principale contraddizione della Convenzione dei 33.

Non ci può essere un percorso di revisione della Autonomia che parta dalle premesse del valore ormai indiscutibile dell’Autonomia che ne prefiguri il superamento e la sua trasformazione in altro, nella celebrazione della rivendicazione di uno status di terzietà verso l’impianto costituzionale in cui essa si è venuta a collocare come conseguenza ed attuazione dell’Accordo di Parigi che ha sancito il carattere permanente e definitivo dell’opzione autonomistica come alternativa al conflitto permanente.

È sulla base del patto di sangue ed amicizia del 5 settembre 1946 che è stata rilasciata la quietenza liberatoria, non casualmente celebrata proprio in questi giorni a Merano, e che si è dato forma e contenuti all’Autonomia, per la quale era stata aperta una vertenza all’Onu. **Autonomia, non autodeterminazione.**

Osservazioni sulle proposte

Preambolo

Nella proposta di preambolo non appare citata la legge fondamentale della Repubblica, ossia la **Costituzione della Repubblica italiana** ai cui principi è uniformato l'ordinamento autonomistico.

Al contrario appare singolare il riferimento all'**Accordo Degasperi e Gruber**.

La quietanza liberatoria rilasciata dall'Austria ha sostanzialmente chiuso la vertenza internazionale, manifestando l'intesa dell'Austria (e dei rappresentanti locali delle minoranze, non dimentichiamolo) verso le forme di realizzazione dell'Autonomia. Il riferimento a prassi "come fonte di diritto internazionale" appare curioso, dal momento che la prassi vivente dell'interpretazione delle norme autonomistiche operata dalla Corte Costituzionale ha riconosciuto come il predetto accordo abbia esaurito la propria funzione di "fonte", essendo tale funzione, dopo la quietanza, rappresentata dalla Costituzione e dallo Statuto stesso, riconoscendo all'accordo il ruolo di "migliore chiave interpretativa" dell'autonomia; reintrodurre, anche se solo nel preambolo, il riferimento all'accordo appare come una resurrezione di una fase storica ormai superata, come se lo stesso non avesse mai avuto attuazione o esecuzione, manifestando una sorta di timore ad una "compressione" se non addirittura "revoca" dell'autonomia da parte dello Stato, con ciò venendosi a negare la storia degli ultimi 50 anni in cui alla Provincia è stata riconosciuta amplissima autonomia nei più svariati settori, anche non originariamente previsti dallo Statuto attuale, attribuendo competenze ulteriori con semplice norma di attuazione, anche a costo di sacrificarne la natura e funzione giuridica delle stesse a fronte di esigenze prettamente "politiche" dei rapporti Stato-Provincia.

Il riferimento all'Unione europea come forma di limitazione soggettiva della sovranità degli Stati membri appare inadeguato; l'Unione europea in ogni circostanza quando è stata interpellata ha riconosciuto la questione del trattamento delle minoranze linguistiche nell'ambito degli Stati nazionali come questioni interne.

Il luogo in cui sancire la rilevanza dei diritti e delle libertà civili spetta più ad una Costituzione che ad uno Statuto di autonomia.

Tale volontà di voler far assurgere il ruolo dello Statuto a vera e propria Costituzione è presente in diverse forme in molti passaggi; la valenza di tali proposte, sono con tutta evidenza proiettate a far assumere ad un simile Statuto il ruolo di documento per una futura Costituzione fondativa, potendosi definire quello eventualmente scaturente dalla proposta, come uno Statuto di transizione verso una conseguente dichiarazione di indipendenza.

Il riferimento all'autodeterminazione appare quello più teatrale in tal senso: appare palese la contraddizione di voler riscrivere uno Statuto di autonomia, che per definizione si riconosce necessariamente come facente parte di un Ordinamento Costituzionale comune, rispetto alla volontà di abbandonarlo. Sono due concetti del tutto antinomici l'uno all'altro.

Anche i riferimenti alle varie risoluzioni ONU e alla legge nazionale che riconosce il diritto all'autodeterminazione, appaiono del tutto fuori luogo: entrambe riconoscono il diritto dei popoli all'autodeterminazione laddove siano "oppressi", militarmente, nei loro diritti civili, nei loro diritti politici, linguistici etnici e quant'altro, situazioni tutte che non appaiono in alcun modo e maniera "gravare" alcuna minoranza in Italia.

Inserire un riferimento del genere in un preambolo dimostra la volontà di attribuire ad un eventuale Statuto approvato con tali principi il ruolo di Statuto preparatorio verso l'indipendenza.

Non pare pertanto che sulle tematiche del preambolo (come peraltro su altre parti) si sia maturato in Convenzione dei 33 alcun orientamento largo, equilibrato e condiviso.

Organizzazione istituzionale

La discussione sugli **organi della provincia** non sottende l'idea che il tema debba e possa essere archiviato, ma semmai dimostra come sia ritenuto poco importante il "**contenuto**" di un'autonomia particolarissima, fondata sulla convivenza tra diversi gruppi linguistici - convivenza che si deve necessariamente riflettere quindi anche negli aspetti istituzionali proprio per dare il medesimo spazio, importanza e dignità ai tre gruppi linguistici - rispetto ai temi "esterni" all'autonomia stessa, come la vera e propria sostituzione di essa con l'autodeterminazione e, in via "transitoria o preparatoria", la sottrazione di qualsiasi competenza allo Stato, anche di natura internazionale, per attribuirla "in via esclusiva" alla Provincia.

Viene abolita la denominazione Alto Adige che infatti nell'intero testo che segue viene utilizzata in riferimento alla Provincia come "Provincia autonoma di Bolzano/Suedtirolo" e tutto con il pretesto che "maggiore attenzione va data al linguaggio dello Statuto superando la mera traduzione dall'italiano al tedesco" (esempio Land Südtirol). Concetto poco comprensibile ma chiarissimo nella sua applicazione a posteriori e la cancellazione sistematica della dizione Alto Adige in lingua italiana. La denominazione Alto Adige rimane solo per l'indicazione per esteso della Regione benchè con l'aggiunta nella colonna in lingua italiana della denominazione in lingua tedesca Südtirol mentre la denominazione in lingua italiana Alto Adige non viene citata nella colonna in lingua tedesca.

Il ruolo della Regione

Si afferma manchi il consenso sul ruolo da attribuire alla Regione ma infine si delinea un consenso verso il superamento del quadro regionale attuale anche sul piano giuridico. Solo con la specificazione intervenuta nella seduta del 16-6-17 si è chiarito che il consenso al superamento dello schema attuale non significa consenso all'abolizione, ma consenso a reperire un nuovo schema per la Regione.

Il tema sarà dirimente nel contesto del confronto per una ipotetica revisione dello Statuto con le forze politiche della vicina provincia di Trento; Il tema viene ripreso più avanti con la richiesta esplicita di trasferimento di ogni residua funzione della Regione alle Provincie che, in uno con la parallela richiesta di trasferimento di tutte le competenze del Stato rinforza e ribadisce il ruolo "di transizione" di un simile Statuto, prevedendo da una parte l'inutilità della Regione e dall'altra il superamento dell'appartenenza ad un Ordinamento Costituzionale comune con lo Stato.

Anche lo stesso concetto di ruolo di raccordo (volontario?) tra le due Province che dovrebbe assumere la Regione fa trasparire quel "superiorem non recognosens" caratteristica propria dello Stato sovrano.

Il ruolo dei Comuni

Deboli e timide aperture sul decentramento di competenze dalla Provincia ai comuni; lo Stato già aveva, formalmente e senza dare un effettivo seguito, ritagliato un ruolo più importante per l'ente Comune, inducendo gli studiosi a coniare la definizione di Stato che da regionale diviene "a tendenza comunale". Le prerogative che spettano a questa Provincia per Costituzione e Statuto, e in sede di (eventuale) riforma, ben potrebbe allora fare da apripista e riconoscere ai Comuni più competenze e prerogative rispetto ad un mero riconoscimento del Consiglio dei Comuni, che già partecipa al procedimento legislativo provinciale quanto meno in ruolo consultivo.

Rapporti internazionali e Unione europea

Si assegna con eccessiva genericità al Governo il compito di disciplinare queste funzioni delegate alla Provincia, rinviando poi ad apposite norme di attuazione, come tali inadeguate ad una vera e propria delegificazione delle competenze dello Stato in materia internazionale, dovendo eventualmente una simile abdicazione passare necessariamente per il Parlamento, aspetto invece non previsto dal meccanismo di funzionamento delle norme di attuazione.

La Provincia parteciperebbe alle decisioni dirette alla formazione degli atti dell'Ue e degli accordi e trattati internazionali e provvederebbe all'attua-

zione ed esecuzione dei medesimi accordi e trattati e atti, alla pari di uno stato sovrano.

È uno dei tanti passaggi da cui emerge il profilo della ispirazione nemmeno tanto velatamente (di preparazione) secessionista dell'impianto delle proposte; La Provincia si candiderebbe così anche alla partecipazione diretta agli organi dell'Ue e il Governo italiano sarebbe obbligato ad una comunicazione preventiva alla Provincia sugli atti da esso trattati in sede Ue.

Il Governo sarebbe anche subordinato (incomprensibilmente sul piano del diritto) alla Provincia essendo obbligato a ricorrere alla Corte di Giustizia europea per conto della Provincia se da essa richiesto.

La Provincia si riserva anche la possibilità di stringere accordi internazionali alla pari di uno stato sovrano.

Il fatto che ancora si "accetti" che tali ruoli vengano svolti con una qualche "partecipazione" dello Stato rientra nel concetto già espresso dello "Statuto di transizione".

Tutti ruoli e compiti che per definizione non possono rientrare nel concetto di Statuto di autonomia.

Commissario del Governo: Che male fa?

Nulla! se ne propone l'abolizione con la consapevolezza del fatto che il tema sia divisivo, essendo percepito unicamente come "simbolo" dello Stato e unicamente ciò si vuole abolire. La presenza o meno del Commissariato del Governo non toglie nulla all'autonomia.

La funzione del Commissario del Governo peraltro è di funzionale collegamento fra la particolarissima autonomia speciale e livello statale: in ciò si spegne l'argomento secondo il quale „le altre” province e nemmeno la Val D'Aosta lo hanno. Le altre Province così come l'autonomia della Valle D'Aosta sono "diverse" rispetto all'Alto Adige, e per origine e per motivazioni storiche.

Costituisce anche una camera di condivisione di orientamenti (per esempio, ma non solo, in tema di ordine e sicurezza pubblica) con i livelli locali di governo e amministrazione.

La richiesta di abolizione va letta quindi sempre nel contesto del trasferimento di competenze (sovranità?) in capo alla Provincia, pretendendo che le funzioni del Commissariato vengano "cedute" al Presidente della Provincia.

Contenzioso costituzionale

Nell'elenco delle proposte finali vi è anche l'insediamento di una (apparentemente) bizzarra "Corte Costituzionale" provinciale, sintesi della volontà di creare una transizione spostando pezzo per pezzo la sovranità verso l'Alto Adige, con il risultato paradossale che la conformità alla Costituzione Nazionale delle leggi, la ripartizione delle competenze tra Stato Provincia, e qualsiasi altro "incidente" istituzionale diverrebbe di competenza di un organo locale!!

Non solo, si vorrebbe spostare il contenzioso da una sede "indipendente" come la Corte Costituzionale ad una sede puramente politica: un "filtro preventivo" - che di per sé potrebbe anche essere un'idea valida a fini deflativi del contenzioso - porta con sé il germe della "soluzione patteggiata" tra forze politiche (di volta in volta) di Governo al contenzioso, e probabilmente anche in segrete stanze.

Di fatto una Corte Costituzionale locale e preventiva.
Ce n'è davvero bisogno?

Unicamente in direzione dello Statuto di transizione.

Organi giurisdizionali

Nella medesima ottica deve essere letta la richiesta di costituzione di organi giurisdizionali locali sganciati da qualsiasi contesto regionale.

Prescindendo dalle difficoltà che ciò comporta a livello di Ordinamento Giudiziario, non se ne comprende la ragione: già oggi le varie sezioni distaccate operano, come Costituzione comanda, in piena autonomia e indipendenza, essendo l'appartenenza alla "sede principale" meramente e blandamente organizzativa e avendo le sezioni distaccate dato prova di aver esercitato la Giurisdizione In Totale Autonomia.

Questo è l'aspetto che maggiormente appalesa la volontà di creare la transizione verso una totale estraneità al contesto nazionale, che infatti non può non passare attraverso la funzione giurisdizionale.

Paradossalmente invece, da più parti si è espresso in passato critica al sistema prettamente locale (rectius: reclutamento locale) della Giurisdizione, temendosi una sorta di eccessiva "familiarità" con la popolazione locale.

In altri paesi di popolazione numericamente limitata (come potrebbe essere un Alto Adige se venisse mai approvato un simile Statuto), si è scelto addirittura la strada esattamente opposta: concedere la funzione giurisdizionale ai Giudici di Paesi vicini.

Modifiche statutarie

La previsione sic et simpliciter della intesa da parte della Provincia per le modifiche statutarie non costituisce una garanzia di equilibrio ma una blindatura vera e propria dello Statuto.

Si ritiene che il meccanismo attuale di diverse maggioranze sia a livello parlamentare che provinciale/regionale con l'espressione del parere obbligatorio sia di ampia garanzia reciproca e trasparenza ma non determina percorsi legislativi "vincolati" o soggetti a veti.

Assurdo il riferimento ad un presunto consenso della popolazione locale in occasione di due consultazioni referendarie: facile obiettare che almeno nella recente proposta di riforma costituzionale, poi bocciata, vi era tutt'altro che blindatura dello Statuto, potendosi allora concludere che la popolazione locale non era bene informata su cosa votava.

Autonomia legislativa e amministrativa

Tale capitolo avrebbe dovuto coerentemente essere appellato come "dichiarazione di indipendenza": legislativa, amministrativa (e giudiziaria, dal capitolo precedente) andando a rivendicare TUTTO in senso esclusivo rispetto allo Stato.

A giustificazione di ciò (a dimostrazione della natura transitoria dell'eventuale Statuto) **si vorrebbe un meccanismo di difesa dalla Corte Costituzionale!** Accusata di privilegiare "una disciplina unitaria e di conseguenza necessariamente uniforme".

Ad ulteriore, ennesima riprova della volontà di uscire in tutto e per tutto dal contesto dell'Ordinamento complessivo, prendendo atto che tutto sommato una necessità di coordinamento con la legislazione statale vi deve pur essere, si subordina tale operazione a norme di attuazione **che definiscano l'eventuale applicazione sul territorio dell'ordinamento statale**, che in linea con l'attribuzione di sole competenze esclusive in capo alla Provincia su tutto, e lasciando allo Stato solo competenze "residuali", **riduce l'Italia a uno stato federato con l'Alto Adige.**

Tanto che si ribadisce che la legislazione "esclusiva" della Provincia debba rispettare unicamente i limiti fondamentali dell'Ordinamento Costituzionale, che subito - ci si affretta e precisare - sono limiti che escludono ogni potere di indirizzo e coordinamento statale alle competenze provinciali.

Competenze con norma di attuazione facoltativa

L'elenco comprende ogni residuo ambito di funzione attribuita allo Stato fra cui merita una citazione la rivendicazione dell'istituzione della polizia locale e del sistema radiotelevisivo, degli aeroporti (ma per sicurezza anche dei porti (sic) al fianco alla protezione civile ed all'esercizio ed organizzazione del trasporto aereo e autostradale nonché dell'accoglienza e integrazione di immigrati e richiedenti asilo e rifugiati, della scuola (con relativi programmi provinciali), dell'Università, della polizia locale, delle banche, delle poste, dell'alimentazione e, non meno importante – dal momento che è materia che fa “girare” denaro – quella degli appalti, e via di seguito. Sostanzialmente l'indipendenza assoluta e piena dell'Alto Adige dal resto d'Italia, in perfetta sintonia con la funzione “di transito” di un simile eventuale Statuto.

Competenze con norma di attuazione obbligatoria

Si pongono le premesse per l'approvazione della norma sulla toponomastica, ritenendo quindi necessario il superamento o l'interpretazione (anche in forma restrittiva come era apparso con una fra le più recenti bozze di norma di attuazione dello Statuto discusse) dello Statuto che fissa inderogabilmente il principio del bilinguismo della toponomastica. Si prevedono norme anche per la costituzione della polizia provinciale e dell'organizzazione dell'ordine e della sicurezza e per la creazione di un Comitato olimpico provinciale o per l'amministrazione non già del personale della giustizia (come da più recente norma di attuazione) ma anche dell'apparato giudicante.

Competenze amministrative

La integrale indipendenza della Provincia si completa con la richiesta di passaggio di tutto il patrimonio residuale statale e regionale alla Provincia a cominciare dalle strade.

Proporzionale etnica

Nel capitolo proporzionale etnica si dà conto solo formalmente delle diverse proposte avanzate senza riconoscere ad esse quella particolare importanza che le dovrebbe essere assegnata. Si rinuncia ad una occasione storica per aprire il dibattito su un tema fra quelli fondamentali dell'assetto dell'attuale autonomia pur senza modificarne il valore generale.

Scuola

Mortifica il capitolo dedicato alla scuola, 10 righe a fronte di un dibattito che sta coinvolgendo ad ogni livello la società con implicazioni di ordine sociale, culturale, educativo enormi. Semplicemente ignorando ogni tipo di richiesta di ascolto sulla esigenza di ridefinizione del ruolo del sistema scolastico rispetto le nuove esigenze del nostro tempo, si dice letteralmente che “nei lavori della Convenzione dei 33 è emerso un orientamento ampiamente favorevole alla conferma dell’art. 19 dello Statuto speciale come garanzia dell’insegnamento nella madrelingua”. Stop. Vi sono invece altre posizioni, le quali affermano la necessità di avere un’ulteriore possibilità anche per il gruppi linguistici tedesco e italiano sul modello di scuola paritetica ladina.

Ladini

il capitolo sui ladini in quanto elencazione di ruoli e funzioni ulteriori da individuare e da assegnare non trova pari riflessione per quanto riguarda gli italiani, pur essendo nelle premesse dichiaratamente tutelati e di pari diritti dei gruppi tedesco e ladino.

Si permane in definitiva nel **rigido separatismo** dei gruppi linguistici così come previsto dall’attuale Statuto, che si vorrebbe invece riformare per adeguarlo al tempo corrente, ma pur citando in diversi passaggi i gruppi linguistici e anche quello italiano, si lavora sempre e comunque a tutela dei gruppi tedesco e ladino, che appare però contraddittorio con la volontà di sganciarsi completamente dallo Stato, circostanza che prevederebbe il riconoscimento in tutto e per tutto dell’esistenza di un gruppo minoritario italiano.

Clausola di residenza

Nessuna apertura sulla possibilità di una riduzione del termine parallelamente a quanto accade in Trentino.

Il tema rimane anche in questo caso inaccessibile. Per decisione politica intrattabile.

E ciò nonostante la residenza dei quattro anni, pensata a suo tempo per evitare che il Ministero alla Difesa potesse inviare qualche battaglione in Alto Adige sotto elezioni per modificare l’esito del voto, oggi sia ampiamente superata dai tempi.

L’esercito esiste solo di carriera con modesti insediamenti. Impraticabili spostamenti coatti di elettori. Eppure il vincolo della residenza rimane posto come una barriera virtuale contro la libera circolazione degli italiani in Italia, mentre potrebbe essere una dei viatici per giungere ad un’autonomia veramente condivisa.

Competenza finanziaria e tributaria

alle competenze in materia di organizzazione e strutture segue anche la richiesta di competenze in materia di imposizione fiscale e sostituzione dello Stato nella sua funzione di impositore dei tributi ed esattore.

Perfettamente in linea con lo “sganciamento” dal resto del Paese.

In definitiva, le aspirazioni palesemente “sovraniste” di quanto espresso in convenzione del potenziale nuovo Statuto, in ogni suo aspetto, **rappresenteranno il fallimento** della Convenzione sull’autonomia.

Non si dimentichi infatti che oltre alla Convenzione dei 33 ci saranno (teoricamente) i passaggi in Consiglio provinciale, in Consiglio Regionale, si dovrà trovare un raccordo con i lavori della parallela Consulta trentina, per poi approdare a Roma in Parlamento. **Teoria**, ma quello dovrebbe essere il suo percorso.

Difficilmente uno Statuto che vuole traghettare l’autonomia all’autodeterminazione potrà superare indenne i vari passaggi, e con ciò si è veramente persa l’occasione per migliorare l’esistente, se non altro a solo scopo di adeguamento ai tempi.

COLOPHON

Promotore della Convenzione sull'Autonomia

Consiglio della Provincia
autonoma di Bolzano
Segretariato stabile della Convenzione
Piazza Silvius Magnago, 6
I-39100 Bolzano
Tel.: 0471 946 357
E-mail: info@convenzione.bz.it

Accompagnamento scientifico della Convenzione sull'Autonomia

Eurac Research
Viale Druso, 1
I-39100 Bolzano
Tel. 0471 055 200
E-mail: eurac@convenzione.bz.it



eurac
research



convenzione.bz.it