



Thomas Benedikter

*La nostra autonomia  
oggi e domani*

Proposte per il terzo Statuto del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo

POLITIS

Thomas Benedikter

**La nostra autonomia oggi e domani**

Proposte per il 3° Statuto del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo

Collana POLITiS *Politica per principianti* – Volume n. 3

Bolzano, 2017

© Copyright *Thomas Benedikter*

*Tutti i diritti riservati*

Editore: *Centro studi POLITiS* – Educazione civica e ricerca politica  
Strada del Vino 60, 39057 Frangarto (Bolzano), Tel. +39 324 5810427  
info@politis.it  
www.politis.it

Idea, testi e interviste: Thomas Benedikter  
Revisione linguistica: Alessandro Michelucci  
Consulenza: Alberto Bistarelli  
Autore ospite: Andrea Carlà  
Layout, grafici e copertina: Hanna Battisti  
Foto: POLITiS, Hanna Battisti, Ufficio stampa provinciale,  
Institut Ladin Micurá de Rü, GECT Euregio Tirolo,  
Aktionsgemeinschaft Reischach  
Vignetta: Günther Venter  
Stampa: ESPERIA Lavis (Trento)

**Ringraziamenti**

Ringraziamo tutti i colleghi e gli amici che hanno contribuito alla realizzazione di questo volume. Un ringraziamento particolare agli esperti e ai politici che gentilmente ci hanno rilasciato le interviste che arricchiscono l'opera; ad Alessandro Michelucci, che ha curato la revisione linguistica del testo; all'autore ospite Andrea Carlà dell'EURAC di Bolzano; ad Alberto Bistarelli per la consulenza; a Hanna Battisti per l'impaginazione, a Günther Venter per la vignetta e a tutte le istituzioni che ci hanno concesso delle fotografie.

**Avvertenze**

Le citazioni alla fine dei capitoli si riferiscono alle opere segnalate in "Per approfondire" in calce al rispettivo capitolo. In questo volume si usano i termini "Alto Adige", "Sudtirolo" e "provincia di Bolzano" come sinonimi, a seconda del contesto, senza una valutazione di merito del termine stesso. Nonostante questo, il termine altoatesino indica gli abitanti italofoeni della provincia di Bolzano; il termine sudtirolese indica invece quelli germanofoni. Il termine "Provincia di Bolzano" indica l'istituzione, mentre lo stesso termine con la minuscola indica l'area geografica. Le posizioni dell'autore illustrate in questa pubblicazione di POLITiS non sono necessariamente quelle dell'associazione in quanto tale.

**Ringraziamo la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige  
e l'Assessorato alla Cultura in lingua italiana  
della Provincia autonoma di Bolzano  
per il sostegno finanziario gentilmente concesso.**



Thomas Benedikter

# *La nostra autonomia oggi e domani*

**Proposte per il terzo Statuto del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo**

## Indice delle tabelle

Tab.1 – Breve cronologia di sei anni di conflitti fra Stato e Provincia autonoma di Bolzano
Tab.2 – Sudtirolo: la miglior autonomia in Europa?
Tab.3 – Lo sviluppo delle competenze della Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige
Tab.4 – Domande approvate per l’edilizia agevolata - 2012
Tab.5 – Voti dei partiti di governo nelle elezioni del Consiglio provinciale di Bolzano
Tab.6 – Proposte per la modifica o integrazione del 2° Statuto di autonomia (Luis Durnwalder)
Tab.7 – Lo Statuto di autonomia domani – Prospetto delle proposte di riforma
Tab.8 – 34 proposte di riforma (Convenzione sull’autonomia)

## Indice dei grafici

Grafico 1 – “Buona” e “ottima” conoscenza della seconda lingua in Alto Adige
Grafico 2 – Dipendenti pubblici in provincia di Bolzano per gruppo linguistico
Grafico 3 – Patto di garanzia delle finanze provinciali 2014
Grafico 4 – Conoscenze linguistiche degli studenti delle scuole medie superiori in Alto Adige
Grafico 5 – I comuni ladini

## Abbreviazioni

AFI-IPL	<i>Arbeitsförderungsinstitut-Istituto per la promozione dei lavoratori</i>
AP	<i>Accordo di Parigi</i>
ASTAT	<i>Istituto provinciale di statistica</i>
CdA	<i>Consiglio di amministrazione</i>
CdG	<i>Corte internazionale di giustizia</i>
CLIL	<i>Content and Language Integrated Learning</i>
Cost.	<i>Costituzione</i>
D.L.	<i>Decreto legislativo</i>
DDL cost.	<i>Disegno di legge costituzionale</i>
DURC	<i>Documento Unico di Regolarità Contributiva</i>
EURAC	<i>Accademia Europea di Bolzano</i>
GECT	<i>Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale</i>
IMI	<i>Imposta municipale sugli immobili</i>
IPSEP	<i>Imposta provinciale sulle successioni e sul patrimonio</i>
ISEE	<i>Indicatore della Situazione Economica Equivalente</i>
L.cost.	<i>Legge costituzionale</i>
L.P.	<i>Legge provinciale</i>
L.R.	<i>Legge regionale</i>
NdA	<i>Norma di attuazione</i>
PD	<i>Partito Democratico</i>
PIL	<i>Prodotto interno lordo</i>
StA	<i>Statuto di autonomia</i>
SVP	<i>Südtiroler Volkspartei</i>
TAR	<i>Tribunale amministrativo regionale</i>
UE	<i>Unione Europea</i>

<i>Prefazione</i>	
<b>1</b>	<b>Breve storia dell’autonomia sudtirolese</b> 8 <i>Prospetto storico</i>
<b>2</b>	<b>Perché riformare l’autonomia?</b> 16 <i>Intervista al senatore Dr. Karl Zeller (SVP)</i>
<b>3</b>	<b>Completare la gamma delle competenze</b> 26 <i>Intervista al docente univ. Dr. Oskar Peterlini (Università di Bolzano)</i>
<b>4</b>	<b>Come riformare le Commissioni paritetiche</b> 39 <i>Intervista al Prof. Dr. Günther Pallaver (Università di Innsbruck)</i>
<b>5</b>	<b>La parità delle lingue: un pilastro nella tutela delle minoranze</b> 47 <i>“Valorizzazione della diversità”: miti da sfatare</i>
<b>6</b>	<b>Quali alternative alla proporzionale?</b> 56 <i>Intervista a Simon Constantini (Brennerbasisdemokratie)</i>
<b>7</b>	<b>Autonomia tributaria o dipendenza dai finanziamenti statali?</b> 66 <i>Intervista a Claudio Corrarati (CNA)</i>
<b>8</b>	<b>Il Sudtirolo ha bisogno di una scuola bilingue?</b> 76 <i>Intervista alla consigliera Brigitte Foppa (VERDI)</i>  <i>Autore ospite: Andrea Carlà (EURAC)</i>
<b>Verso un nuovo Statuto di autonomia per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: proposte e riflessioni</b> 88	
<b>9</b>	<b>Ampliare gli spazi democratici</b> 93 <i>Una gestione autonoma della giustizia</i>
<b>10</b>	<b>Una nuova concordanza etnica per il governo della Provincia</b> 100 <i>Intervista al consigliere Alessandro Urzi (L’Alto Adige nel cuore)</i>
<b>11</b>	<b>Più autonomia nella politica sociale e economica</b> 110 <i>Intervista a Tila Mair (SGB/CISL)</i>
<b>12</b>	<b>Conservare l’autonomia nei confronti di Bruxelles</b> 120 <i>Intervista a Liliana di Fede (Partito Democratico)</i>
<b>13</b>	<b>La Regione Trentino-Alto Adige: relitto del passato o piattaforma di collaborazione?</b> 128 <i>Intervista a Marco Boato, ex-senatore</i>
<b>14</b>	<b>Più diritti ai ladini</b> 136 <i>Intervista al Dr. Christoph Perathoner (SVP)</i>
<b>15</b>	<b>Metodi più democratici per modificare e garantire l’autonomia</b> 144
<b>16</b>	<b>Dopo la Convenzione sull’autonomia</b> 147 <i>Prospettive sullo sviluppo dell’autonomia</i>

*Bibliografia e siti internet*

Prefazione

## **È giunta l'ora di una revisione generale**

Dopo 45 anni il secondo Statuto di autonomia è entrato ormai nella fase della maturità. Base dell'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e della Provincia di Bolzano dal 1972, questo Statuto è una "costituzione regionale" che non definisce soltanto l'ambito delle competenze legislative e amministrative, ma disciplina anche numerosi diritti dei cittadini, le finanze, il funzionamento degli organi politici, il rapporto fra i gruppi linguistici e il ruolo degli organi statali sul territorio provinciale.

I negoziati fra Roma, Vienna e Bolzano per raggiungere questo compromesso furono lunghi. Per passare dalla teoria (lo Statuto) alla pratica (le norme di attuazione) furono necessari altri 20 anni di trattative fra Roma e Bolzano. Nel giugno 1992 l'Italia e l'Austria poterono ufficialmente dichiarare risolto il contenzioso relativo all'Alto Adige.

Da allora c'è stato uno sviluppo sociale, economico e culturale che ha avuto effetti molto positivi per il Sudtirolo. L'Austria è entrata nell'Unione Europea; grazie all'accordo di Schengen sono cadute le frontiere del Brennero, del passo Resia e di Winnebach; nel 2001 è nato l'euro. Nello stesso anno, con una legge costituzionale, l'Italia ha ampliato l'autonomia delle Regioni, incluse quelle a statuto speciale.

L'autonomia, quindi, si è trovata in continua evoluzione. I parlamentari sudtirolesi riuscirono ad ottenere l'ampliamento delle competenze della Regione, le commissioni paritetiche dovettero risolvere nuovi problemi, reagire a sentenze della Corte costituzionale, consentire l'applicazione del diritto comunitario. La Provincia autonoma, dal canto suo, doveva difendersi dagli interventi dello Stato che riteneva in contrasto con lo Statuto di autonomia. L'autogoverno era stato ampliato, ma in anni più recenti la Provincia ha dovuto subire anche delle restrizioni, come i tagli alle entrate ad opera dei governi Berlusconi, Monti e Renzi. Oggi, dopo tutti questi cambiamenti, è necessaria una revisione generale dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

Dal 1992 a oggi l'autonomia è cresciuta un po' alla volta, ma oggi un processo simile non basta più. Bisogna operare una revisione generale per arrivare a quello che possiamo definire il terzo Statuto di autonomia. Lo avrebbe imposto la riforma della Costituzione concepita dal governo Renzi, che gli elettori hanno bocciato il 4 dicembre 2016. Questa riforma avrebbe rafforzato il centralismo statale, lasciandosi alle spalle l'approccio parzialmente federalista della riforma precedente (2001). Le Regioni a statuto speciale sarebbero comunque state protette da una clausola speciale di salvaguardia. In ogni caso, a prescindere da future riforme costituzionali, lo Statuto di autonomia del 1972 ha urgente bisogno di essere riformato.

Nel 2015 il Consiglio provinciale ha approvato una legge che ha riaperto il dibattito sull'autonomia. La riforma dello Statuto non riguarda più soltanto gli addetti ai lavori e gli esperti vicini alle rispettive Giunte, ma anche i cittadini, che sono stati chiamati a discuterne in un processo partecipativo. Il termine ufficiale *convenzione*, che richiama le grandi assemblee costituenti, può sembrare esagerato, ma il significato dell'iniziativa è chiaro: è necessario un nuovo approccio per dare maggiore legittimità democratica alle proposte di riforma. Questo processo partecipativo ha fornito al Centro studi POLITIS l'occasione di elaborare alcune proposte di riforma che integrano il dibattito in corso.

Lo Statuto di autonomia è una legge quadro articolata con molti punti di forza, ma ha anche numerosi limiti e lacune. Quali sono le riforme più urgenti? Quali sono le soluzioni per i problemi sul tappeto? Quali margini esistono per ampliare l'autogoverno provinciale? Come si potrebbero ampliare le competenze legislative e gli spazi democratici dell'autonomia? Il presente volume cerca di rispondere a queste e ad altre domande con l'aiuto di alcuni esperti, funzionari e attivisti di varia estrazione politica che arricchiscono il dibattito con le loro considerazioni.

Infine, un ringraziamento cordiale a tutti coloro che ci hanno rilasciato delle interviste, ai consulenti, a tutti i collaboratori e alle istituzioni che hanno sostenuto finanziariamente la stampa del volume.

Buona lettura  
Thomas Benedikter

Frangarto, dicembre 2016



A sinistra: Silvius Magnago e Peter Brugger dopo l'approvazione del Pacchetto nel 1969  
 Centro: la manifestazione di Castel Firmiano del 1957  
 A destra: dopo la "Notte dei fuochi" del 1961

1

## Breve storia dell'autonomia sudtirolese

**Secondo l'Accordo di Parigi l'Alto Adige sarebbe dovuto diventare una regione autonoma nell'immediato dopoguerra. In realtà furono necessari molti anni di contrasti politici e diplomatici, talvolta segnati dalla violenza, prima di arrivare al secondo Statuto di autonomia (1972), frutto di un compromesso fra lo Stato, la minoranza tedesca e quella ladina. Per la piena attuazione del "Pacchetto" ci sono voluti altri 20 anni. Oggi, a 45 anni dal 1972, i tempi sembrano maturi per un altro salto di qualità. Passata l'adolescenza l'autonomia sta per diventare adulta.**

Per vari secoli l'Alto Adige aveva fatto parte del Tirolo, che dal 1363 al 1919 – con l'interruzione dell'occupazione bavarese (1806-1809) e dell'occupazione francese (1810-1814) – era appartenuto all'Impero asburgico. Nel 1915 l'Italia firmò un patto segreto con la Triplice Intesa, in seguito al quale intervenne nel conflitto mondiale contro l'Austria-Ungheria, alleata della Germania. L'intervento italiano sarebbe stato ricompensato col territorio corrispondente all'odierno Alto Adige.

Il Sudtirolo divenne ufficialmente parte d'Italia con l'accordo firmato nel 1919 a Saint Germain-en-Laye (Francia). Secondo il censimento del 1910, la sua popolazione era composta per il 93% da tedeschi, per il 4% da ladini e per il 3% da italiani. L'Italia promise che avrebbe tutelato le due nuove minoranze, ma non dispose nessuna misura concreta. Nel 1922 i fascisti conquistarono il potere e misero fine alle speranze dei sudtirolesi. Nei 21 anni della dittatura il regime cercò di italianizzare la vita sociale, politica e culturale della regione. Le strutture sociali

tedesche - scuole, partiti e sindacati - vennero vietate, mentre i cognomi furono italianizzati. Il tentativo di assimilare i due gruppi etnici minoritari, oltre a provocare varie forme di resistenza, gettò le basi per una diffidenza nei confronti dello Stato italiano che sarebbe durata a lungo.

Nel 1938, dopo l'annessione dell'Austria alla Germania nazista, Hitler e Mussolini si accordarono per risolvere definitivamente il problema sudtirolese. A tutti gli abitanti germanofoni della provincia venne imposto di fare una scelta: trasferirsi in Germania o restare in Italia accettando l'italianizzazione forzata. L'86% dei sudtirolesi scelse di emigrare in Germania, ma a causa dello scoppio della Seconda guerra mondiale solo un terzo di loro fece effettivamente le valigie. Buona parte delle famiglie emigrate poté tornare a casa dopo la fine della guerra.

### La lotta per l'autonomia dopo la Seconda guerra mondiale

Nel 1945 i sudtirolesi, guidati dal nuovo partito Südtiroler Volkspartei (SVP), cominciarono a reclamare il diritto all'autodeterminazione. Nel 1946, in pochi mesi, vennero raccolte 158.000 firme per chiedere un referendum popolare a questo scopo. Il 5 maggio 1946 una manifestazione popolare imponente con lo stesso obiettivo si svolse a Innsbruck, capoluogo del *Bundesland* Tirolo. Ma le potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale non accolsero questa rivendicazione. Quindi l'Austria fu costretta a ripiegare sull'autonomia. Un'intesa sulla questione venne raggiunta durante le trattative di pace che si tennero a Parigi. Il 5 settembre 1946 il Primo ministro italiano Degasperi e il suo omologo austriaco Gruber firmarono un accordo – poi definito Accordo di Parigi - che divenne parte integrante del Trattato di pace siglato dai due paesi. Questo accordo pose le basi per la garanzia internazionale dell'autonomia del Sudtirolo.

Alla comunità di lingua tedesca venne garantita un'autonomia sostanziale: l'Austria fu riconosciuta Stato garante delle due minoranze linguistiche; fu garantita "completa uguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana nel quadro delle disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale e economico del gruppo di lingua tedesca" (AP, art.1). L'accordo fissava fra l'altro:

- l'istruzione scolastica nella madrelingua;
- la parità di diritti della lingua tedesca e italiana nell'amministrazione pubblica e pari diritti di accesso al pubblico impiego per tutti i gruppi linguistici;
- l'attribuzione di competenze legislative ed esecutive alla Provincia di Bolzano.

L'Accordo di Parigi presentava diverse lacune: basti pensare che non definiva neanche a quale territorio avrebbe dovuto applicarsi. Questa vaghezza è

da addebitarsi a Degasperi: "L'unica garanzia che i sudtirolesi avevano ottenuto con l'accordo Degasperi-Gruber del 5 settembre 1946 era quella della 'buona volontà', che le due parti solennemente si assicuravano" (Gehler 2012, 328).

L'Italia cercò di ottemperare a questi obblighi con il primo Statuto di autonomia, approvato il 31 gennaio 1948 dall'Assemblea costituente. Nonostante la forte opposizione dei rappresentanti sudtirolesi, l'autonomia concepita per l'Alto Adige venne estesa alla vicina provincia del Trentino per formare una nuova regione, il Trentino-Alto Adige (tradotto allora con *Tiroler Etschland*). Questa regione aveva una netta maggioranza di italo-foni, e i suoi organi avevano poteri maggiori rispetto alla Provincia di Bolzano, cioè al territorio effettivamente abitato dalle due minoranze. Le competenze della Provincia di Bolzano, oltre a essere molto limitate, non vennero neanche rese applicabili con apposite norme di attuazione. Questo generò il malcontento della popolazione sudtirolese.

"Già nel 1955-57 si creò un'atmosfera esplosiva nella politica regionale: la posizione pericolosa sotto il profilo democratico e l'indisponibilità a compromessi di Trento contribuirono ad aggravare il conflitto fino all'esplosione della frustrazione degli anni 1960" (Gehler 2012, 329). Il fatto che l'autonomia restasse sulla carta determinò un clima politico e sociale molto teso. La grande manifestazione che si svolse a Castel Firmiano nel 1957 segnò la fine della politica dei compromessi, ma il suo slogan "Via da Trento" (*Los von Trient*) cadde nel vuoto. Nel 1959 la SVP, il partito di raccolta delle due minoranze etniche, lasciò il governo regionale. Nel settembre dello stesso anno la questione dell'Alto Adige venne portata davanti all'ONU. Nel 1961 alcuni attivisti sudtirolesi realizzarono numerosi attentati dinamitardi, comunque incruenti, ai quali lo Stato italiano rispose con una dura repressione. Alcuni storici a tutt'oggi negano che questa resistenza violenta fosse il frutto della tensione sociale accumulata negli anni precedenti. Invece commenta giustamente Gehler: "Se ci fosse stata già prima un'autonomia sostanziale per Bolzano gli attentati, organizzati a livello locale già nella seconda metà degli anni

1950, non avrebbero avuto nessuna legittimazione politica per non parlare di legittimazione morale” (Gehler 2012, 330).

Per arrivare a un compromesso fu costituita una Commissione mista di italiani e sudtirolesi (Commissione dei 19). L’obiettivo era quello di elaborare un insieme di misure per regolare l’autonomia, che fu poi definito Pacchetto per l’Alto Adige (*Südtirol-Paket*). Questo comprendeva 137 misure che integravano il primo Statuto di autonomia. Il 23 novembre 1969 il Congresso provinciale della SVP approvò il Pacchetto con una piccola maggioranza (soltanto il 52,8% dei delegati). “I contrari sostenevano che accettare il Pacchetto equivalesse alla rinuncia definitiva di un ritorno del Sudtirolo all’Austria. Magnago, invece, era del parere che questo ritorno non fosse realistico e che col Pacchetto si sarebbe riusciti a staccarsi all’80% da Trento” (Lantschner 2015, 35). Poi il Pacchetto fu approvato anche dal Parlamento austriaco e da quello italiano. Alla fine del 1969, in soli 45 giorni, un gruppo di nove persone scrisse la bozza dello Statuto di autonomia, che fu presentata al Parlamento il 19 gennaio 1970. Nel 1971 questo approvò il nuovo statuto di autonomia



per la Regione e le Province autonome di Trento e Bolzano, che entrò in vigore il 20 gennaio 1972. Alla fine dello stesso anno l’Austria poté firmare un accordo per i liberi scambi commerciali con la CEE.

### L’attuazione del Pacchetto

Il nuovo Statuto di autonomia divenne così parte integrale della Costituzione italiana. Il Pacchetto era composto da 137 misure: 97 che richiedevano la modifica dello Statuto vigente con legge costituzionale, otto che richiedevano modifiche da operare con norme di attuazione, 15 leggi ordinarie dello Stato, nove decreti amministrativi e altre misure di carattere amministrativo. L’attuazione del Pacchetto richiese venti anni di trattative fra Roma e Bolzano. L’11 giugno 1992, alle Nazioni Unite, l’Italia e l’Austria dichiararono ufficialmente la fine della vertenza.

Il secondo Statuto di autonomia (115 articoli divisi in 12 titoli) ampliò notevolmente le competenze della Regione e delle due Province rispetto allo Statuto precedente. Il trasferimento del potere alle Province fu rafforzato dal riconoscimento costituzionale. Sebbene il nuovo Statuto riguardasse Trento e Bolzano, alla seconda erano riservate numerose norme specifiche relative al bilinguismo, al sistema scolastico, alla toponomastica, etc. Al tempo stesso, le competenze più ampie della Provincia di Bolzano determinano dei diritti che vengono garantiti ai tre gruppi linguistici e tutte le persone residenti in Sudtirolo.

L’attuazione di tutte le norme contenute nel Pacchetto del 1972 ha richiesto 20 anni, durante i quali la commissione mista si è riunita a Roma per elaborare le norme di attuazione che avrebbero dovuto essere approvate dal governo. La delegazione sudtirolese si è rivelata molto agguerrita. Soprattutto Alfons Benedikter veniva considerato l’osso duro della rappresentanza sudtirolese (Benedikter 2012).

Talvolta le norme di attuazione (NdA) si spingevano oltre l’interpretazione letterale dello Statuto. Negli anni Ottanta il ritmo di lavoro si fece più lento: il clima politico locale era peggiorato in seguito al rafforzamento del MSI-DN, apertamente ostile all’autonomia. Le ultime quattro NdA sono state approvate dal governo Andreotti il 30 gennaio 1992.

Il processo di autonomia, comunque, non era ancora compiuto. La SVP, con l’appoggio di alcuni partiti italiani favorevoli all’autonomia, ha cercato di allargare la portata dello Statuto. Durante gli anni Novanta la Provincia di Bolzano è riuscita ad aumentare le proprie competenze sia attraverso nuove NdA, sia attraverso la delega diretta di competenze da parte dello Stato. In questo modo, fra l’altro, sono state delegate alla Provincia la gestione delle strade statali, l’amministrazione del personale scolastico, i trasporti e le grandi derivazioni idroelettriche. Nell’ottobre 1997 è stata fondata l’Università di Bolzano, che il 10 gennaio 1998 ha inaugurato il primo anno accademico.

Nel frattempo il processo d’integrazione europea stava determinando un clima politico favorevole all’autonomia sudtirolese. Il 1° gennaio 1995 l’Austria era entrata nell’Unione Europea. Successivamente l’accordo di Schengen (1° aprile 1998) ha abolito le frontiere fra i paesi membri. Il processo si è perfezionato ulteriormente con l’introduzione dell’euro (1° gennaio 2002), che l’Austria e l’Italia hanno adottato fin dall’inizio.

Al tempo stesso, però, l’estensione dell’autonomia ha cominciato a segnare il passo in seguito all’atteggiamento dei governi che si sono succeduti. Prima quelli guidati da Berlusconi. Poi, a partire dal 2008, gli effetti della grave crisi economica internazionale hanno indotto i governi Monti e Letta a ridurre il finanziamento delle Regioni. Il successivo governo guidato da Matteo Renzi (2014) ha segnato l’inizio di un’involuzione centralista che ha penalizzato soprattutto le Regioni a statuto ordinario, ma che ha avuto ripercussioni negative anche su quelle auto-

### La riforma costituzionale del 2001

Negli anni Novanta il Parlamento ha creato varie commissioni che avrebbero dovuto elaborare una riforma dello Stato in senso federalista. Questo dibattito ha dato vita a due riforme costituzionali. La prima (1999) ha attribuito nuovi poteri alle Regioni a statuto ordinario, mentre quella successiva (2001) ha introdotto novità importanti per le Regioni a statuto speciale. Fra l’altro è stato disposto che le riforme statutarie delle Regioni ordinarie che eccedevano le competenze delle Regioni autonome venissero automaticamente attribuite alle seconde. Le principali novità introdotte dalla riforma sono le seguenti:

- Gestione del personale scolastico con possibilità di contratti collettivi specifici;
- Gestione degli uffici di collocamento;
- Gestione delle strade statali;
- Gestione dell’Ufficio della Motorizzazione Civile;
- Gestione delle grandi derivazioni idroelettriche;
- Gestione della formazione universitaria;
- Maggiori competenze per il Tribunale regionale di giustizia amministrativa;
- La Regione Trentino-Alto Adige è composta dalla Province di Trento e Bolzano, che diventano le istituzioni fondamentali;
- Il Consiglio regionale è composto dai consiglieri dei due Consigli provinciali;
- La forma di governo (sistema elettorale, diritti referendari, elezione diretta del Presidente della Provincia) può essere disciplinata dalle Province;
- Le leggi provinciali non sono più sottoposte al controllo del Commissariato di Stato;
- Qualora il Parlamento intenda modificare lo Statuto di autonomia è obbligato a richiedere il parere non vincolante dei Consigli provinciali;

- Gli assessori possono essere convocati anche dall'esterno con una maggioranza di due terzi dei Consigli provinciali;
- Ai ladini viene garantita una maggiore rappresentanza: due seggi nel Consiglio regionale e uno nella Giunta regionale.

Una successiva legge costituzionale (n. 3 del 18 gennaio 2001) ha modificato i rapporti fra lo Stato e la Regione, le Province e i Comuni:

- Il nome *Südtirol* viene inserito ufficialmente nella Costituzione;
- Applicazione della clausola più favorevole: ogni norma più favorevole per le Province autonome viene automaticamente applicata anche a loro, a prescindere da quanto prevede lo Statuto di autonomia;
- Il governo può impugnare soltanto le leggi provinciali già entrate in vigore;
- Le competenze già attribuite alle Regioni a statuto ordinario come competenze primarie (industria, commercio, etc.) vengono rafforzate anche per le Regioni autonome.

Per ampliare sostanzialmente l'autonomia regionale e provinciale queste novità avrebbero dovuto essere inserite nello Statuto di autonomia. La SVP, invece, ha optato per la strategia dei piccoli passi e non ha approfittato dell'occasione offerta dalla riforma costituzionale del 2001 per rifare lo Statuto di autonomia del 1972.

### La proposta di autonomia integrale

Nel settembre 2011 il presidente della SVP Richard Theiner ha presentato il nuovo progetto politico del suo partito, denominato *autonomia integrale (Vollautonomie)*. L'obiettivo è quello di ampliare l'autonomia prevista dal Pacchetto del 1972 lasciando allo Stato soltanto le competenze classiche: giustizia, difesa, politica estera, politica monetaria, politica macroeconomica, diritto civile e penale. Quindi il progetto prevede l'autonomia impositiva, la ge-

stione della polizia provinciale, della sanità e della scuola. I partiti nazionali di centrodestra hanno accolto sfavorevolmente questa proposta, sostenendo che una simile forma di autonomia sarebbe stata l'anticamera della secessione. Al contrario il PD, alleato della SVP nel governo locale, si è dichiarato favorevole in linea di massima a un ulteriore ampliamento dell'autonomia. La proposta della SVP non è comunque una novità. Un simile salto di qualità era già stato sollecitato 20 anni prima dai consiglieri provinciali Oskar Peterlini e Franz Pahl. Ma le radici della proposta avanzata da Theiner nel 2011 sono ancora più antiche.

Secondo i padri del Pacchetto, infatti, lo Statuto del 1972 non avrebbe chiuso definitivamente la questione. Tanto è vero che nel documento di approvazione sottolinearono che le condizioni storiche li costringevano ad accontentarsi di un'autonomia parziale.

Le possibilità di intavolare un dibattito sull'autonomia integrale sono però notevolmente diminuite quando i governi Monti, Letta e Renzi hanno optato per una linea centralista. La situazione drammatica delle finanze pubbliche ha allontanato la prospettiva dell'autonomia impositiva, mentre la tendenza ad aumentare i poteri delle Regioni ha subito un brusco arresto.

Il progetto elaborato dalla SVP dedica ampio spazio all'ampliamento dell'autonomia territoriale, mentre la tutela delle minoranze etniche non occupa più un ruolo centrale, dato che ormai è stata in gran parte realizzata. Oggi si tratta di completare la gamma delle competenze, di ridurre i contrasti con la legislazione nazionale, in modo da perfezionare l'autogoverno di una provincia che occupa un posto particolare fra i territori autonomi. Resta da vedere se il contesto economico e sociale positivo saranno sufficienti perché l'ampliamento dell'autonomia diventi un obiettivo condiviso da tutti i gruppi linguistici.

### Sintesi cronologica dell'autonomia

Aprile 1946	Grande manifestazione a Innsbruck. Vengono consegnate al cancelliere austriaco Figl 158.000 firme di sudtirolesi per il ritorno del Sudtirolo all'Austria.
5 settembre 1946	Gruber e Degasperi firmano l'Accordo di Parigi.
29 gennaio 1948	L'Assemblea Costituente approva lo Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige.
17 novembre 1957	A Castel Firmiano 35.000 sudtirolesi chiedono il distacco dal Trentino ( <i>Los von Trient</i> ).
Ottobre 1960	Il Ministro degli Esteri austriaco Kreisky porta la questione del Sudtirolo davanti all'ONU.
11 giugno 1961	„Notte dei fuochi“ con numerosi attentati dinamitardi contro strutture statali in Alto Adige.
Novembre 1961	Istituzione della Commissione dei 19.
1964-1969	Ulteriori trattative fra Vienna, Bolzano e Roma per la soluzione pacifica del conflitto.
22 novembre 1969	Al congresso provinciale di Merano la SVP approva il Pacchetto e fissa il calendario delle operazioni successive.
20 gennaio 1972	Entra in vigore il secondo Statuto di autonomia.
1972-1992	Il governo approva numerose norme di attuazione elaborate dalle Commissioni paritetiche.
Maggio 1991	I Consigli provinciali del Sudtirolo, del Trentino, del Tirolo austriaco e del Vorarlberg si riuniscono per la prima volta in seduta comune. Di seguito si riuniranno con frequenza biennale.
11 giugno 1992	L'Austria e l'Italia dichiarano la fine del contenzioso.
1993-2015	Il governo rilascia ulteriori norme di attuazione e delega altre competenze alla Provincia autonoma di Bolzano.
26 marzo 1995	Entra in vigore l'accordo di Schengen.
Ottobre 1995	Apertura della rappresentanza comune del Trentino, Tirolo e Sudtirolo a Bruxelles.
2001	La riforma costituzionale amplia anche le competenze delle Regioni autonome e delle Province autonome di Trento e Bolzano.
1° gennaio 2001	Entra in vigore l'euro, che viene subito adottato anche dall'Italia e dall'Austria.
14 giugno 2011	Costituzione ufficiale del GECT Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino.
16 gennaio 2016	Avvio della Convenzione sull'autonomia dell'Alto Adige per elaborare la riforma dello Statuto.
4 dicembre 2016	L'elettorato italiano con il suo voto referendario bocchia la riforma costituzionale del Governo Renzi che avrebbe tagliato le competenze delle Regioni a statuto ordinario e fortemente limitato le prospettive di sviluppo delle Regioni a statuto speciale.

### L'autonomia del Pacchetto: una storia a lieto fine?

Lo Statuto del 1972 è il frutto di un compromesso, ma tutto sommato il risultato è stato positivo. I diritti culturali e sociali dei due gruppi minoritari sono stati pienamente riconosciuti e garantiti. L'esistenza

dei sudtirolesi di lingua tedesca e ladina come comunità culturali a se stanti all'interno della Repubblica italiana non sembra più minacciata.

Nell'ultimo mezzo secolo il Sudtirolo ha vissuto una modernizzazione economica superiore alle altre regioni dell'arco alpino ed è diventata la regione più

ricca d'Italia in termini di PIL pro capite – un metro senz'altro discutibile del benessere. Il governo centrale non viene più visto come un nemico, anche se i recenti rigurgiti di centralismo destano una certa preoccupazione. Infine, oggi l'autonomia oggi è accettata anche dalla maggior parte della popolazione di lingua italiana, contrariamente a quello che accadeva quando venne approvato il secondo Statuto.

Per i sudtirolesi l'autonomia attuale rappresenta il livello minimo di autogoverno, per il gruppo linguistico italiano il compromesso inevitabile che ha comportato la rinuncia ad alcuni privilegi di cui godeva prima del 1972. Oggi anche il gruppo italiano considera l'autonomia una conquista, pur mantenendo delle riserve nei confronti di alcuni dei suoi strumenti come la proporzionale etnica (ASTAT 2015, 174-175). Perplessità sull'autonomia sono presenti in tutti i gruppi linguistici, anche se per motivi diversi.

Attualmente il sistema dell'autonomia si basa due principi complementari. Il primo è il riconoscimento dei diritti e dei doveri individuali e collettivi dei tre gruppi linguistici. Il secondo è l'autonomia territoriale che viene garantita alla popolazione residente in termini legislativi, amministrativi e giudiziari. L'autonomia sancita dal Pacchetto punta a rafforzare l'identità di queste tre comunità linguistiche, tutela la loro autonomia culturale (soprattutto nel campo della formazione), crea regole chiare per l'impiego delle risorse pubbliche e assicura la piena rappresentanza politica dei tre gruppi. L'autonomia delinea il quadro giuridico che garantisce la convivenza dei gruppi linguistici, il loro sviluppo economico, un sistema efficiente di assistenza sociale e le entrate necessarie alla Provincia autonoma. Dato che ormai i problemi di tipo culturale e linguistico sono stati risolti, l'autonomia potrebbe concentrarsi meglio sulle nuove esigenze sociali ed economiche, sul miglioramento della formazione, sulla ricerca scientifica, sulla cooperazione transfrontaliera, sul miglioramento delle strutture amministrative, sulla promozione del plurilinguismo.

Negli ultimi vent'anni il mondo politico sudtirolese si è fatto molto più articolato, togliendo alla SVP il monopolio della rappresentanza del gruppo tedesco e di quello ladino che aveva guadagnato negli anni dei contrasti con Roma. Anche il mondo dei media è diventato più pluralista e la popolazione stessa chiede maggiore partecipazione diretta alle scelte politiche.

Ma questa autonomia non ha trasformato il Sudtirolo in una provincia multiculturale, come invece è accaduto in altre regioni europee. Oggi questa provincia assomiglia più a un Belgio o a una Svizzera in miniatura (pur con tutte le differenze che caratterizzano questi paesi) che a una società dove le diverse identità culturali convivono e si fecondano felicemente. I tre gruppi linguistici sono rimasti separati sia a livello politico che sociale. Non è nato un nuovo *homo sudtiroloensis*, plurilingue dalla nascita, cosa che invece sarebbe potuta succedere se l'élite politica dominante avesse seguito l'esempio della Valle d'Aosta o dell'Alsazia. Stando ai dati del Barometro linguistico ASTAT 2014, le famiglie bilingui sono appena il 5,6% del totale, mentre le famiglie miste italo-tedesche sono il 3,8%. Le identità culturali collettive continuano a svilupparsi l'una accanto all'altra, si intrecciano, si influenzano a vicenda, ma non arrivano mai a fondersi.

La maggior parte del gruppo italiano vive nelle quattro città più grandi (Bolzano, Bressanone, Lavis e Merano), dove si concentra anche la sua vita culturale. I comuni delle vallate, eccettuati Bronzolo, Salorno e Vadena, hanno invece una maggioranza tedesca o ladina. Il paesaggio linguistico è un sistema articolato di strati che si intrecciano ma che rimangono sempre perfettamente distinguibili. Il Sudtirolo somiglia a un condominio di gruppi linguistici: si vive sotto lo stesso tetto, ma non nello stesso appartamento. Ci si rispetta, si lavora insieme condividendo tanti spazi della vita quotidiana, ma nella vita privata e associativa e sociale ciascun gruppo in buona parte rimane separato dagli altri.

Se un tempo il problema principale era quello di proteggere la propria identità, oggi la convivenza e l'apertura verso il resto del mondo sono dati ac-

quisiti, ma al tempo stesso ciascuno conserva piena consapevolezza degli interessi del proprio gruppo linguistico. Si assorbono i tanti influssi derivanti da un paesaggio culturale e mediatico variegato, ma la *Heimat* rimane la propria comunità linguistica, fortemente attaccata alla propria storia e ai dialetti locali. Il plurilinguismo e la diversità culturale sono considerati una ricchezza, così come l'autonomia viene considerata la base della prosperità economica. Tutto questo non è il frutto di un'armonia sociale spontanea, ma il risultato di un sistema politico particolare che ha educato i cittadini alla convivenza. Questo rappresenta un bagaglio di cui possiamo far tesoro per sviluppare ulteriormente l'autonomia.

#### Per approfondire

Benedikter, Thomas, a cura di (2012), *Den Grundsätzen treu geblieben. Alfons Benediktors Wirken für Südtirol im Spiegel der Erinnerung*, Prokopp & Hechensteiner, St. Pauls.

Berloffo, Alcide (2004), *Gli anni del Pacchetto. Ricordi raccolti da Giuseppe Ferrandi*, Raetia, Bolzano.

Forcher, Michael (2006), *Kleine Geschichte Tirols*, Haymon, Innsbruck.

Gehler, Michael (2012), „Von der halben Autonomie zur inneren Selbstbestimmung“, in Hannes Obermair et al. (2012), *Regionale Zivilgesellschaft in Bewegung*, Folio, Wien-Bozen, pp. 325 ss.

Lantschner, Emma (2005), „Eine kurze Geschichte Südtirols“, in Joseph Marko et al., a cura di, *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Nomos, Baden-Baden

Lechner, Stephan, et al. (2013), *Übergänge und Perspektiven – Südtirol seit 1919*, Athesia, Bozen.

Masi, Benedetto (2012), *Introduzione poco riverente nel mondo dei Sudtirolesi*, ARCA, Lavis (Trento).

Peterlini, Hans-Karl (2012), *100 Jahre Südtirol. Geschichte eines jungen Landes*, Haymon, Innsbruck.

Peterlini, Hans-Karl (2013), *Noi figli dell'autonomia*, Alpha & Beta, Merano.

Peterlini, Oskar (2000), *Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol*, Autonome Region Trentino-Südtirol, Bozen-Trient.

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2015), *Barometro linguistico dell'Alto Adige 2014*, ASTAT, Bolzano.

Raffeiner, Andreas (Hrsg. 2016), *70 Jahre Pariser Vertrag 1946-2016: Vorgeschichte - Vertragswerk - Zukunftsaussichten*. Verlag Dr. Kovac, Wien

Romeo, Carlo (2003), *Alto Adige/Südtirol, XX secolo. Cent'anni e più in parole e immagini*, RAETIA, Bolzano

Siegl, Walter (2010), „Südtirols Autonomie in Europa. Betrachtungen eines Zeitzeugen“, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, III, 3/4, 2010, pp. 229 ss.

Solderer, Gottfried (2000), *Südtirol im 20. Jahrhundert*, Raetia, Bozen.

Stocker, Martha (2007), *La storia della nostra terra: il Sudtirolo dal 1914 al 1992 – Cenni storici*, Athesia, Bolzano.

Volgger, Friedl (2014), *Mit Südtirol am Scheideweg*, seconda ed., Raetia, Bolzano.

Per altri dettagli sullo Statuto di Autonomia del 1972: <http://www.provinz.bz.it/lpa/pule>





2

## Perché riformare l'autonomia?

*L'autonomia del Trentino-Alto Adige viene generalmente considerata uno dei migliori sistemi di autonomia territoriale esistenti. Bolzano viene spesso visitata da delegazioni di minoranze provenienti da varie parti del mondo che vogliono studiare questo modello per capire se sia una soluzione applicabile ai rispettivi conflitti. Il Presidente della Provincia Kompatscher ha definito questa autonomia la migliore d'Europa, ma oggi ammette che questo sistema deve essere aggiornato. Una revisione dello Statuto di autonomia sembra improcrastinabile.*

### *Il secondo Statuto di autonomia: un compromesso, nessuna soluzione ottimale*

L'autonomia del Trentino-Alto Adige è molto avanzata, ma al tempo stesso presenta dei limiti che condizionano l'azione politica. I primi vent'anni del secondo Statuto, in pratica, sono stati occupati da un contenzioso permanente. Mentre le commissioni discutevano le norme di attuazione con i vari governi, i Presidenti delle due Province sono stati impegnati in lunghe contrattazioni col Ministro delle Finanze. Il contenzioso ha richiesto più volte l'intervento della Corte costituzionale. Sebbene il Trentino-Alto Adige fosse la regione regolamentata più chiaramente fra quelle a Statuto speciale, è stata anche quella che ha impegnato maggiormente la Consulta.

Non esistono criteri scientifici certi per valutare la validità dei sistemi di autonomia. In genere gli esperti confrontano due o più sistemi e concludono che ogni autonomia territoriale, dato il contesto nel

quale si è sviluppata, rappresenta un caso particolare e irripetibile. Infatti le 58 autonomie territoriali attualmente in vigore in 19 stati democratici hanno statuti diversi, anche se alcuni, per esempio quelli di alcune Comunità autonome della Spagna, sono molto simili fra loro (Benedikter 2012).

Esistono numerosi esempi di autonomia più ampia di quella sudtirolese: dalle isole Åland alla Catalogna, dalla Groenlandia alle isole Färöer. Le esperienze realizzate in Danimarca, Finlandia e in altri paesi europei sono molto interessanti e possono certamente insegnarci qualcosa. Tuttavia ciascun sistema deve tener conto del contesto in cui si sviluppa. Il diritto internazionale e le convenzioni per la protezione delle minoranze non prevedono specifiche forme di autonomia per un gruppo etnico minoritario, cioè non esiste nessun diritto ad un'autonomia territoriale "ottimale".

L'autonomia del Sudtirolo, oltre ad avere precise motivazioni storiche, è garantita da un trattato in-

ternazionale. Nonostante questo, il secondo Statuto del 1972 è il frutto di un compromesso. Numerose rivendicazioni avanzate all'epoca dalla minoranza germanofona non sono state accolte (Benedikter, Brugger e Dalsass 1969). Dal 1972 a oggi le competenze previste dal secondo Statuto sono state ampliate, ma l'autonomia di questa provincia può essere ulteriormente migliorata eliminando molti limiti e lacune.

### *2001: Un'occasione sprecata*

Le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 hanno rafforzato i poteri delle Regioni, limitando al tempo stesso il potere d'intervento dello Stato. Tutto quello che non era di esclusiva competenza statale sembrava destinato ad essere delegato alle Regioni: la gestione degli aeroporti, la produzione e la distribuzione dell'energia elettrica, il commercio estero, la ricerca scientifica, etc.

A Roma si parlava molto del cosiddetto federalismo fiscale, un sistema che avrebbe dovuto delegare parzialmente alle Regioni la gestione dei tributi erariali. Questa riforma, secondo quanto previsto da una legge costituzionale (L. cost. 18.10.2001, n. 3, art. 10), avrebbe interessato anche le Regioni autonome: in altre parole, tutte le competenze attribuite alle Regioni ordinarie che eccedevano quelle attribuite alle Regioni autonome avrebbero dovuto essere trasferite anche a queste ultime. Questo passaggio, però, avrebbe dovuto essere inserito nei singoli Statuti di autonomia con legge costituzionale. Il Friuli Venezia Giulia colse questa occasione per elaborare un nuovo Statuto, che presentò al Parlamento il 1° febbraio 2005. Ma il Parlamento rifiutò di discuterne. Lo stesso accadde con la Sicilia. Anche la Regione Valle d'Aosta cercò di riformare il suo proprio Statuto di autonomia, ma poi ci rinunciò. Il Trentino-Alto Adige, invece, continuò a puntare sulla consueta strategia dei piccoli passi, cercando di migliorare lo Statuto con le norme di attuazione e con la delega di competenze da parte dello Stato. In questo modo le Regioni autonome persero l'occasione di inserire nei rispettivi Statuti tutti i vantaggi offerti dalla riforma costituzionale del 2001.

Questa riforma, inoltre, conferiva a tutte le Regioni la facoltà di ampliare le rispettive competenze in forma differenziata (art. 116, comma 3). La Lombardia e il Veneto cercarono di cogliere questa occasione, ma non riuscirono a vincere le resistenze di Roma. Altre Regioni a statuto ordinario, che non avevano colto le opportunità offerte dalla riforma del 1999, erano nell'occhio del ciclone per la corruzione e per l'incompetenza che le affliggevano. In pratica, quindi, alle Regioni non vennero date maggiori competenze in forma significativa né venne introdotto il federalismo fiscale. Le riforme del 1999 e del 2001 si dimostrarono inapplicabili alle Regioni a statuto ordinario, alcune delle quali tacciate di malgoverno, corruzione e inefficienza.

L'arrivo al potere di Matteo Renzi segnò una brusca inversione di tendenza. La riforma costituzionale Renzi-Boschi, approvata il 12 aprile 2016, prevedeva che le Regioni ordinarie cedano allo Stato molte delle proprie competenze. Le finanze regionali sarebbero state sottoposte a un controllo statale più severo. Il Parlamento e il governo avrebbero potuto intervenire negli affari regionali qualora ravvisino che l'unità economica e politica del paese è in pericolo.

Particolarmente pericolosa veniva considerata la cosiddetta clausola di supremazia (Art. 117, comma 4 della riforma non confermata), che avrebbe consentito allo Stato di limitare con legge o decreto le competenze regionali: "Su proposta del governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale." Questa clausola avrebbe aperto un ampio spazio di discrezionalità: lo Stato avrebbe potuto intervenire nelle competenze primarie delle Regioni limitando l'autogoverno territoriale fissato dalla Costituzione e dagli accordi internazionali. In passato le Province di Trento e Bolzano si erano spesso lamentate dei limiti imposti dalla logica centralista di Roma. Dopo essere stata fortemente indebolita dalla riforma del 2001, questa logica sarebbe così risorta come l'araba fenice. L'applicazione di questo principio sarebbe stata lasciata alla discrezionalità

del governo e, dopo i ricorsi prevedibili delle Regioni interessate, alla Corte costituzionale. Dal 2001, in caso di dubbio, questo organo ha privilegiato le posizioni dello Stato (Peterlini, audizione, 26.6.2014).

Nel referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 l'elettorato italiano ha nettamente bocciato questo tentativo di centralizzare il potere politico nel sistema di governo italiano.

**Tab. 1 - Breve cronologia di sei anni di conflitti fra Stato e Provincia di Bolzano**

Periodo	Evento
Febbraio 2010	La Consulta (sentenza n.45/2010) smonta le competenze provinciali sui bandi pubblici. Ulteriori restrizioni arrivano nel 2012 (sentenza n.74) e nel 2013 (sentenza n.187).
Gennaio 2011	Il governo impugna la legge provinciale sui giochi d'azzardo, che vieta il loro esercizio nelle vicinanze di scuole.
Maggio 2011	Il governo vieta alla Provincia di allestire targhe esplicative nei pressi dei monumenti mortuari fascisti.
2011	Il ministro E. Vito boccia la richiesta del senatore Peterlini di equiparare la lingua tedesca con quella italiana nell'integrazione degli immigrati.
Dicembre 2011	Il governo impugna la legge provinciale sull'immigrazione, approvata da SVP, PD e VERDI.
Marzo 2012	La Consulta dichiara illegittima un passaggio della legge provinciale sull'urbanistica, basandosi sulla prevalenza delle norme statali.
Giugno 2012	Il bilancio provinciale viene sottoposto al controllo di un commissario speciale statale.
Novembre 2012	La Corte di Cassazione limita l'equiparazione della lingua tedesca a quella italiana nei tribunali in Alto Adige ai residenti. L'Italia successivamente viene condannata da parte della Corte europea di Giustizia.
Ottobre 2012	La legge provinciale sulla toponomastica viene impugnata dalla Consulta su iniziativa di un gruppo di consiglieri provinciali, nonostante il consenso ottenuto dalla maggioranza.
Gennaio 2013	Il governo Letta impugna un passaggio importante della legge provinciale sul commercio.
Luglio 2013	Anche il governo Letta insiste nella chiusura dei tribunali distrettuali, contro la volontà della Provincia di Bolzano.
Settembre 2013	Il Governo italiano non concede la libertà ai gestori dei rifugi alpini nell'esposizione di bandiere.
Novembre 2013	La Consulta decide che la competenza per la localizzazione di farmacie nuove spetta allo Stato, non alla Provincia autonoma.
Febbraio 2014	La Giunta provinciale impugna la legge di stabilità del governo Letta, perché lesiva di competenze autonome.
Maggio 2014	La Consulta interviene nuovamente nell'urbanistica della Provincia di Bolzano.
Agosto 2014	La Provincia autonoma impugna un decreto del Ministero degli Interni che impone alla Provincia il pagamento di conguagli sull'IMU.
Novembre 2014	Il Governo cerca di costringere la Provincia autonoma di importare rifiuti da altre regioni, contro volere.
Ottobre 2014	Il sindacato medici BSK/VSK denuncia l'Italia davanti alla Corte europea perché il Ministero alla ricerca scientifica si rifiuta di riconoscere la specializzazione dei medici acquisita in Austria.

Ottobre 2014	La Provincia stipula con lo Stato un nuovo accordo finanziario, poiché quello precedente (Accordo di Milano del 2009) era stato sistematicamente violato. Con il nuovo "Patto di garanzia" la Provincia di Bolzano rinuncia a fondi per legge spettanti pari a vari miliardi di Euro.
Dicembre 2014	Il Governo Renzi impugna la legge provinciale sul commercio. Già in settembre 2014 il governo aveva confermato l'applicabilità delle liberalizzazioni anche alle Regioni a statuto speciale.
Gennaio 2015	La Provincia si rivolge alla Consulta perché lo Stato era intervenuto nelle competenze autonome nel turismo autorizzando alberghi in comproprietà.
Maggio 2015	La prefettura ordina di esporre le bandiere ufficiali per commemorare l'intervento italiano in guerra nel 1915. La maggior parte dei Comuni e la Provincia non si piegano a questo ordine.
Ottobre 2015	La Giunta provinciale impugna due concorsi per posti nella polizia perché ignorano gli obblighi sul bilinguismo.
Novembre 2015	La Provincia deve reagire ad una riduzione negli obblighi di bilinguismo dei notai.
Novembre 2015	Una riforma centralista del collocamento al lavoro minaccia sia le competenze provinciali sia il bilinguismo.
Febbraio 2016	Il Governo impugna il nuovo ordinamento della contabilità comunale davanti alla Consulta.
Febbraio 2016	La Giunta si appella alla Consulta perché gli uffici della dogana in modo sistematico eludono gli obblighi della proporzionale e del bilinguismo.
Marzo 2016	La Provincia decide l'impugnazione della legge statale sulla stabilità perché lesivo di competenze provinciali.
Luglio 2016	Il governo Renzi si rifiuta di cedere le competenze di sanzionare le violazioni degli obblighi di bilinguismo alla provincia autonoma.
Ottobre 2016	Dopo l'impugnazione della legge provinciale sulla contabilità comunale la Provincia riscrive la legge. Dei 70 articoli originali rimangono ancora 40.

Fonte: Simon Costantini, Blog *Brennerbasisdemokratie*.

### Verso il terzo Statuto

In uno Stato regionale come l'Italia il conflitto tra centro e periferia sulle rispettive competenze è un problema inevitabile: il primo cerca di mantenere il controllo del sistema, la seconda si muove nella direzione opposta e cerca di ottenere un'autonomia sempre più larga. Autonomia territoriale e Stato unitario sono due concetti opposti, quindi la prima può esistere soltanto se la Costituzione la garantisce con apposite norme. Riconoscere l'autonomia significa attribuire a una Regione le competenze in determinate materie, lasciando ai suoi organi politici il potere di regolamentarle. Lo Stato conserva una competenza esclusiva su molte materie importanti, fra le quali la politica estera, la difesa, la politica monetaria, il diritto penale e civile. Inoltre le Regioni sono sottoposte ai vincoli del diritto comu-

nitario e internazionale. Infine, la Corte costituzionale vigila sul rispetto dei limiti che la Costituzione impone alle Regioni.

I conflitti statutari fra Stato e Regioni possono essere prevenuti in due modi. Uno consiste in una definizione precisa delle competenze statali, chiarendo che alla Regione spettano le altre, comprese le competenze residuali, cioè quelle non ancora previste dallo Statuto regionale. Un altro modo è quello di prendere esempio dai sistemi più avanzati: istituire una sola categoria di competenze regionali, cioè quella primaria, sottoposta ai limiti costituzionali, comunitari e internazionali, ma non vincolata da leggi ordinarie dello Stato.

Secondo l'art. 116 Cost. le Regioni possono proporre una nuova divisione delle competenze. In passato

lo Stato ha conferito un numero considerevole di competenze con la delega (art.17 StA), senza che questo atto modificasse lo Statuto. Oggi non si tratta solo di inserire tali competenze nello Statuto di autonomia, ma anche di realizzare un riordino sistematico di tutte le competenze. A questo scopo le Regioni a statuto speciale possono richiamarsi ai seguenti principi costituzionali (Ferrara 2007):

- Il principio pattizio: modifica degli Statuti attraverso un'intesa fra Stato e Regione.
- Il principio di ampliamento: l'autonomia esistente può soltanto essere ampliata, mai ridotta.
- Il principio della specialità: ogni autonomia deve essere sviluppata secondo le sue necessità specifiche.
- Il diritto di auto-rappresentanza individuale: ogni Regione ha il diritto di trattare esclusivamente per se stessa.
- Gli enti locali: le Regioni e i loro enti locali formano un insieme unitario.
- Il principio secondo il quale i sistemi di finanziamento devono rispettare le peculiarità di ogni Regione.

Il principio pattizio è un elemento sostanziale di tutte le Regioni a statuto speciale: "Secondo il principio pattizio l'autonomia speciale è inserita in procedimenti e istituzioni attraverso i quali può concorrere a determinare l'ulteriore sviluppo della propria autonomia" (Happacher 2013, 180). Questo principio potrebbe essere perfezionato applicandolo agli stessi Statuti regionali. Ogni Regione autonoma dovrebbe poter elaborare il proprio Statuto, discuterne con gli organi centrali e infine sottoporlo al Parlamento.

Nel dicembre del 2014 la Regione Trentino-Alto Adige ha creato una commissione di 10 esperti che dovevano definire una nuova divisione di competenze fra Stato, Regione e Province autonome. Prima di tutto si trattava di ripristinare le competenze che erano state tolte dalla Corte costituzionale (risposta del Presidente della Provincia di Bolzano su in-

terpellanza n.23.4.15 del 19.3.2016). Il risultato del lavoro svolto dalla commissione è stato consegnato alle due Giunte provinciali nel febbraio del 2015 ed è poi confluito nel nuovo DDL cost. n.2220/2016 del gruppo "Autonomie" del Senato. Questo non punta soltanto a trasformare tutte le competenze concorrenti in competenze primarie, ma anche a trasferire alcune competenze dalla Regione alle due Province di Trento e Bolzano, fra le quali l'ordinamento dei Comuni.

Il Presidente della Provincia di Bolzano Arno Kompatscher è convinto che anche la maggioranza del gruppo italiano e dei trentini sia favorevole all'ampliamento delle competenze della Provincia: "Più ampia è la nostra autonomia, meglio stiamo tutti" (Kompatscher, convegno CISL/SGB, Bolzano, 18.4. 2016). Questo concetto vale anche per le Regioni autonome. L'esperienza maturata fino ad oggi ci permette di trovare le soluzioni migliori per realizzare un ampliamento che garantisca anche la partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica. Il Sudtirolo si è dimostrato capace di gestire bene la propria autonomia. Quindi perché lo Stato dovrebbe negargli un'autonomia più ampia?

### *Nuove sfide al sistema dell'autonomia*

La riforma dell'autonomia non si esaurisce nell'ampliamento delle competenze legislative ed esecutive della Provincia. Una parte fondamentale dello Statuto è riservata al regolamento dei diritti dei gruppi linguistici – individuali e collettivi – e all'organizzazione della Regione e delle due Province autonome. Nei 45 anni passati dall'approvazione del secondo Statuto sono emerse alcune questioni importanti che meritano di essere ripensate:

- I diritti del gruppo ladino sono già stati ampliati dalla L. cost. n.3/2001, ma non siamo ancora arrivati alla piena parità di diritti con gli altri gruppi.
- Ha senso conservare un'istituzione ormai superata come la Regione Trentino-Alto Adige?
- La disciplina dei diritti referendari può essere

migliorata. Manca il diritto di iniziativa popolare (referendum propositivo) per le leggi sulla forma di governo (democrazia diretta e diritto elettorale) e il referendum confermativo. Mancano anche il referendum confermativo sulle modifiche dello Statuto di autonomia e l'autonomia statutaria.

- Il settore scolastico deve essere riformato: perché la Provincia autonoma non ha la competenza primaria in questo settore centrale dello sviluppo culturale? Perché i gruppi linguistici godono di un'autonomia interna così limitata nel campo della scuola e della formazione?
- La proporzionale etnica è un cardine dell'autonomia, ma probabilmente ha già raggiunto uno dei suoi obiettivi, cioè la riparazione dei danni derivanti dalla discriminazione delle minoranze. Quale meccanismo potrebbe rimpiazzarla?
- Quando fu approvato il secondo Statuto di autonomia l'attuazione del diritto comunitario non era frequente come oggi. In quale modo la Regione potrebbe partecipare alla formazione e all'attuazione delle norme europee per evitare che la sua autonomia venisse stravolta da Bruxelles?
- Le regole sul finanziamento dell'autonomia sono state scorporate dallo Statuto, in quanto sono disciplinate con legge ordinaria dello Stato previa intesa con le due Province autonome. Quindi si tratta di una legge speciale pattuita fra lo Stato e le Province autonome. Come si possono garantire meglio le entrate provinciali?
- La Provincia autonoma potrebbe assumere la competenza per la riscossione dei tributi?
- Molti regolamenti vanno adattati alla nuova normativa, come risulta anche dal DDL cost. n.32/2013 dei senatori Zeller e Berger.
- Il testo dello Statuto dovrebbe essere reso più chiaro e più comprensibile.
- La tutela dell'autonomia nei confronti di

interventi unilaterali va inserita soltanto nello Statuto o anche nella Costituzione?

- La funzione del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale Euregio Tirolo può essere specificata anche nel testo dello Statuto di autonomia? Quali altri diritti in riguardo agli affari esterni vanno attribuiti alle Province autonome?
- Perché il Sudtirolo non ha una propria Corte d'Appello? Perché la giustizia non è amministrata dalla Provincia autonoma? Perché i giudici del Tribunale amministrativo sono nominati dal Consiglio provinciale?
- Il Sudtirolo ha bisogno di una scuola bilingue o trilingue e l'art. 19 StA va modificato per consentire la sua realizzazione?
- Come regolamentare le Commissioni paritetiche in modo da garantire il controllo democratico e la trasparenza?
- Esistono temi di politica economica e sociale che possono trarre vantaggio da una modifica dello Statuto?

Nei capitoli successivi si analizzano questi ed altri aspetti, toccando soltanto questioni legate alla riforma dello Statuto, mentre si tralasciano le questioni politiche che vengono regolate dalla legislazione provinciale.

### **Per approfondire**

Benedikter, Alfons, et al. (1969), *Südtirol vor der Entscheidung. Fragen und Antworten zu Paket und Operationskalender*, opuscolo edito in proprio, Bozen.

Benedikter, Thomas (2012), *Moderne Autonomie-systeme - Eine Einführung in die Territorialautonomie der Welt*, EURAC, Bozen.

Benedikter, Thomas, a cura di (2014), *Con più democrazia verso più autonomia*, POLITIS-SBZ, Bolzano.

Carli, Massimo, et al. (2013), *Proposte per l'approfondimento di possibili linee guida per il Terzo Statuto di Autonomia*, Provincia autonoma di Trento, Trento.

Cerea, Gianfranco (2014), *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, Franco Angeli, Milano.

Ferrara, Antonio (2007), "Le autonomie speciali", in ISSIRFA-CNR. Lo studio costituisce il capitolo IV del *Quarto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, Milano 2007.

Happacher, Esther (2013), "Modelle zur Weiterentwicklung der Autonomie", in Esther Happacher e Walter Obwexer (a cura di), *40 Jahre Autonomiestatut, Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration*, Facultas, Wien, pp.173 ss.

Lampis, Antonio (2009), *Autonomia e convivenza in Alto Adige*, Istituto Pedagogico, Bolzano.

Lanzinger, Gianni (2015), "Riaprire il 'cantiere' dell'autonomia. Idee di ieri e per domani", *Il Cristallo*, 2, 2015, pp.21 ss.

Palermo, Francesco (2005), "Südtirol und die italienische Föderalismusreform", in Joseph Marko et al., a cura di, *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Nomos, Baden-Baden, pp. 415 ss.

Palermo, Francesco (2012), *Il futuro alla luce del decennio passato*, EURAC, Bolzano.

Palermo, Francesco/Parolari, Sara (a cura di, 2016), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, EURAC, Bolzano.

Palermo, Francesco/Parolari, Sara (a cura di, 2015), *Riforma costituzionale e Regioni*, EURAC book 66, Bolzano

Palermo, Francesco (2016), *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

Peterlini, Oskar (2014), *Autonomie differenziate per un Paese variegato*. Audizione del Prof. Oskar Peterlini nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, Parlamento, Roma, 26.6.2014.

Senato della Repubblica (2013), Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Berger e Zeller, n. 32, 15.3.2013.

Senato della Repubblica (2016), Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Zeller, Berger, Palermo et alii, n. 2220, 28.1.2016.

Toniatti, Roberto (2005), „Die Evolution der Südtiroler Sonderautonomie von konkordanz-demokratischen Garantien zur territorialen Selbstbestimmung“, in Joseph Marko et al. (a cura di), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Nomos, Baden-Baden, pp. 69 ss.

Provincia autonoma di Trento (2003), *Prime proposte per il nuovo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, Trento

## “L'autonomia integrale verrà dopo la riforma della Costituzione.”

Intervista al senatore Dr. Karl Zeller (SVP)

**Nel marzo 2013, insieme al senatore Berger, Lei ha presentato un disegno di legge costituzionale per l'introduzione dell'autonomia integrale. Come hanno reagito i partiti della coalizione di governo?**

Zeller: Il disegno di legge non è stato ancora discusso perché il Parlamento ha dato la priorità alla riforma della Costituzione. Solo dopo il referendum del dicembre 2016 saranno discusse le modifiche dei cinque Statuti autonomi, incluso il nostro progetto di autonomia territoriale.

**Questo DDL Cost. prevede una riforma dello Statuto che modifica la maggior parte dei suoi 115 articoli. Perché è stato presentato solo nel 2013, se la "clausola di maggior favore" della L. cost. n.3/2001 avrebbe permesso di presentarlo allora?**

Zeller: Dal 2001 al 2006 sono stati al governo partiti del centro-destra che hanno attaccato più volte le norme sull'autonomia della nostra provincia. Proporre la modifica dello Statuto in un simile contesto sarebbe stato un autogol, una mossa sbagliata. Soltanto dopo, con la riforma costituzionale del 2014, siamo riusciti a inserire l'obbligo dell'intesa in modo da evitare modifiche unilaterali da parte del Parlamento. Purtroppo la penultima riforma costituzionale è stata bocciata tramite referendum popolare nel 2006. Il secondo governo Prodi (2006-2008) è stato troppo breve per poter avviare delle modifiche costituzionali. Dal 2008 al 2013 sono stati in carica governi di orientamento centralista (Berlusconi e Monti), con la SVP all'opposizione. Proporre modifiche dello Statuto in quel contesto sarebbe stato un suicidio.



**Per legittimare l'ampliamento dell'autonomia si fa riferimento soprattutto all'efficacia amministrativa delle Province. Pensa che sarà un'argomentazione sufficiente?**

Zeller: L'autonomia è un fenomeno in movimento, quindi deve continuare a svilupparsi. La nostra deve essere un'autonomia modello, altrimenti molta gente continuerà a pensare che lo Statuto autonomo legittimi dei privilegi. Col 90% del gettito statale che viene devoluto alla Provincia, il Sudtirolo potrebbe gestire tutti i servizi pubblici, inclusi quelli che sono rimasti di competenza statale.

**Il Suo DDL cost. prevede che la Regione Trentino-Alto Adige si trasformi in "organo di consultazione, programmazione e coordinamento delle due Province" e perda tutte le competenze legislative. Anche la proposta elaborata dai professori trentini Postal, Carli e Toniatti prevede che la Regione perda il proprio ruolo istituzionale. Crede che sia possibile trovare un accordo con Trento su questo punto?**

Zeller: Lo spero, perché il Trentino è garantito dallo Statuto di autonomia comune e le due Province operano in stretto contatto. Credo che non abbia senso aggrapparsi alla Regione, che ormai è un'istituzione superata. Inoltre un conflitto fra Bolzano e Trento può generare il rischio che l'autonomia trentina, non garantita da un accordo internazionale né dalla presenza di minoranze, venga messa in questione.

**La Sua proposta di riforma fa riferimento all'Accordo di Milano del 2009, che è stato inserito nello Statuto di autonomia. Questo accordo è stato poi sostituito dal Patto di garanzia del 2014. Alla luce dell'esperienza maturata col governo Monti (2011-2013), pensa che sia necessario costituzionalizzare anche le norme sul finanziamento delle Province e della Regione per prevenire modifiche unilaterali da parte dello Stato?**

Zeller: Il regolamento finanziario ha già rango costituzionale e non può essere modificato unilateralmente da parte dello Stato. Col patto del 2014 siamo riusciti a eliminare gli ultimi spazi che il governo aveva sfruttato per limitare la nostra autonomia.

**Nella proposta di riforma di Toniatti, Postal e Carli viene abolita la categoria delle competenze concorrenti. Le competenze primarie sono limitate soltanto dalla Costituzione e dagli obblighi internazionali, cioè i trattati e il diritto comunitario. Perché non ha previsto lo stesso tipo di riforma nel Suo disegno di legge?**

Zeller: Anche nel mio disegno di legge ci sono esclusivamente competenze primarie e sono sparite quelle concorrenti, quindi l'attività legislativa provinciale viene limitata soltanto dalla Costituzione e dagli obblighi internazionali (vedi gli articoli 6 e 7).

**Il testo dell'art. 47 StA sull'attuazione dei diritti referendari ha creato molte perplessità. L'ammissibilità dei referendum sulle leggi provinciali – sia quello propositivo che quello confermativo – non è chiara. Il Suo DDL cost. non cambia nulla di questo articolo né introduce nuovi diritti di partecipazione dei cittadini. Perché?**

Zeller: Il Consiglio provinciale è già libero di regolamentare le diverse forme di referendum. Secondo me non c'è nessun motivo per introdurre nuove regole su questa materia.

**Il Friuli Venezia Giulia ha approvato una proposta di riforma elaborata col metodo partecipativo. Nel 2015 l'ha presentata al Parlamento nel 2015, ma non è mai stata discussa. Non esiste il rischio che**

**succeda lo stesso a una proposta di revisione del nostro Statuto, anche questa elaborata col metodo partecipativo?**

Zeller: Questo dipende dal contesto politico e dalla forza parlamentare dei partiti autonomisti.

## Tab. 2 – La miglior autonomia d'Europa?

Il Presidente Arno Kompatscher è convinto che la Provincia di Bolzano goda dell'autonomia territoriale più ampia di tutta l'Europa. Ecco un prospetto non esauriente che ci permette di confutare questa tesi.

Materia politica	Sudtirolo	Catalogna	Isole Åland
Polizia autonoma	No	Si	Si
Amministrazione della giustizia	No	Si	No
Autonomia statutaria (diritto di elaborare e approvare il proprio statuto di autonomia)	No	Si	Si
Cittadinanza regionale con alcuni diritti riservati ai cittadini residenti	No	No	Si
Commissione di garanzia per l'autonomia	No	Si	No
Competenza concorrente per la previdenza sociale	No	Si	Si
Competenza concorrente per le Casse di Risparmio	No	Si	No
Competenza esclusiva per i media di diritto pubblico	No	Si	Si
Competenza esclusiva per l'ordinamento dei Comuni	No	Si	Si
Competenza esclusiva per la sanità	No	Si	Si
Competenza parziale per il diritto civile	No	Si	No
Competenza primaria per il sistema di formazione	No	Si	Si
Competenza primaria per l'apprendistato	No	Si	Si
Competenza primaria per la toponomastica	No	Si	Si
Competenze in campo bancario e assicurativo incluse le imposte su banche e assicurazioni	No	Si	Si
Corte d'appello regionale	No	Si	No
Corte dei Conti regionale autonoma	No	Si	No
Diritto al coinvolgimento negli accordi internazionali dello Stato che interessano le competenze della Regione	No	Si	Si
Diritto di avere rappresentanze autonome all'estero	No	Si	
Diritto di limitare l'acquisto di immobili ai non residenti	No	No	Si
Diritto di partecipazione alla disciplina dell'immigrazione	No	Si	Si
Partecipazione alle trattative fra Stato e UE	No	Si	Si
Possibilità della Regione autonoma di essere esentata dall'applicazione di alcuni accordi internazionali	No	No	Si
Regolamento delle libere professioni	No	Si	
Riscossione dei tributi erariali	No	Si	No
Servizio postale autonomo	No	No	Si
Sistema penitenziario	No	Si	No
Tutela dei consumatori inclusa la parità delle lingue nell'etichettatura dei prodotti commerciali	No	Si	No

Fonti: Benedikter, Thomas (2012), *Moderne Autonomiesysteme*, EURAC, Bolzano; Constantini, Simon, "Der Autonomievergleich", [www.brennerbasisdemokratie.eu](http://www.brennerbasisdemokratie.eu), 6 novembre 2014; rispettivi Statuti di autonomia.



Piazza Silvius Magnago a Bolzano

### 3

## Completare la gamma delle competenze

**La gamma delle competenze legislative e amministrative rappresenta il cuore dell'autonomia territoriale, perché definisce la qualità dell'autonomia stessa e i suoi rapporti con lo Stato centrale. In altre parole, fissa il potere che viene conferito alle istituzioni locali e quello che resta di competenza statale. Un'altra questione essenziale è quella dei limiti che lo Stato impone alla Provincia o Regione nell'esercizio delle sue competenze. Le autonomie territoriali attualmente in vigore offrono un panorama che va dalle più limitate alle più ampie. In queste ultime lo Stato centrale conserva soltanto le proprie competenze classiche (difesa, politica estera, politica monetaria, etc.). Dove si situa il Sudtirolo in questo panorama?**

### È il momento di fare chiarezza

Negli Stati federali la divisione verticale del potere politico fra stato federale e stati o regioni federate è molto chiara: la Costituzione elenca da una parte le competenze delle regioni e dall'altra quelle dello stato, oltre a una terza lista di eventuali competenze condivise o concorrenti. Anche in uno stato regionale avanzato come la Spagna questa ripartizione del potere fra Madrid e le Comunità autonome viene descritta in modo dettagliato e preciso (cfr. Statuto della Catalogna 2006, artt. 110-115). Nell'ordinamento italiano questa divisione è meno chiara: in Sudtirolo esistono quattro livelli legislativi (UE, Stato, Regione e Provincia autonoma), tre categorie di competenze (primarie, secondarie e concorrenti), vari tipi di norma a seconda della fonte normativa (leggi dello Stato, decreti, norme di attuazione, norme comunitarie ecc.). Da poco esistono anche le "competenze trasversali" dello Stato. Dal 1972, inoltre, si sono aggiunte varie competen-

ze che lo Stato ha delegato alla Provincia. Altre ancora si sono aggiunte in seguito alla riforma costituzionale del 2001, ma queste non sono mai state inserite nello Statuto. Tutto questo rende il quadro piuttosto confuso.

Secondo il tipo di trasferimento legislativo possiamo distinguere le seguenti categorie di competenze:

- Competenze attribuite alla Provincia autonoma dallo Statuto di autonomia (artt. 8, 9, 10 StA);
- Competenze trasferite dallo Stato alla Provincia in base all'art.17 StA e disciplinate attraverso NdA (equivalenti a competenze primarie);
- Competenze trasferite dallo Stato in base alla Legge n. 549 del 28.12.1995, art. 1, comma 56 "Misure per la razionalizzazione delle finanze pubbliche". Possono essere riacquisite da parte dello Stato mediante legge ordinaria;

- Competenze attribuite a tutte le Regioni (alle Regioni autonome in base alla clausola di maggior favore, L. cost. n.3/2001, art.10).

Secondo i limiti posti alla legislazione autonoma lo Statuto prevede tre tipi di competenze:

- Competenze primarie (esclusive) con i seguenti limiti: Costituzione, obblighi internazionali, principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, interesse nazionale e norme fondamentali delle riforme economico-sociali (art. 4 e 8 StA);
- Competenze secondarie (concorrenti): gli stessi limiti delle competenze primarie più i principi stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 5 e 9 StA);
- Competenze integrative: la Provincia (o la Regione) può emanare norme legislative per integrare le disposizioni delle leggi dello Stato (art. 6 e 10 StA).

In molti casi l'effettiva portata delle competenze previste dallo Statuto è stata definita soltanto dalle norme di attuazione. Inoltre 15 misure del Pacchetto sono state attuate con legge ordinaria dello Stato. Dopo il 1992, nell'ambito della cosiddetta autonomia dinamica, lo Stato ha delegato alla Provincia varie competenze, fra le quali la gestione delle grandi derivazioni idroelettriche. La riforma costituzionale del 2001 ha determinato un ulteriore ampliamento delle competenze, ma senza che questo fosse inserito nello Statuto. Insomma, il sistema attuale è regolato da un insieme disordinato di norme che deve essere riorganizzato in modo chiaro e razionale. Questo sarà vantaggioso per tutti, sia cittadini che legislatori. Si eviteranno lunghi e dispendiosi conflitti davanti alla Corte costituzionale. Le competenze attribuite alle Regioni dalla riforma costituzionale del 2001 sono limitate anche dalle competenze trasversali dello Stato in materie come il commercio e la tutela dell'ambiente. Ampliare l'autonomia della Provincia non significa soltanto aumentare il numero delle competenze, ma anche ridurre i limiti imposti al potere legislativo della Provincia.

### Un'autonomia con troppi limiti

L'autonomia della Provincia di Bolzano, come quella del Trentino, è un'autonomia parziale. Non soltanto perché lo Stato ha conservato molte competenze, ma anche perché le competenze locali sono sottoposte a limiti di varia natura. Si tratta di competenze condivise, perché lo Stato determina i principi generali di una certa materia, mentre le Province autonome si occupano soltanto dei dettagli. Questi principi, che la Costituzione definisce "Principi generali delle riforme economico-sociali" o "Principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica", lasciano un ampio margine di discrezionalità. Come si è già detto, questo determina un frequente ricorso alla Corte costituzionale, che deve definire lo spazio legislativo delle Province. La riduzione di questi limiti faceva parte della riforma costituzionale del 2001 (art. 117, comma 1), ma non è mai stata tradotta in pratica.

La ripartizione del potere legislativo fra Bolzano e Roma è ancora più complicata, perché una parte delle competenze che fanno capo alla Provincia, come la gestione delle strade statali e la motorizzazione civile, è stata semplicemente delegata dallo Stato. Secondo l'art. 117 Cost. lo Stato è libero di delegare certe funzioni legislative e amministrative alle Regioni per motivi di risparmio e praticità. Questo tipo di delega, previsto dall'art. 17 StA e dalla L. n. 549/1995, è stato spesso utilizzato per ampliare l'autonomia dopo il rilascio della quietanza liberatoria. Dato che queste competenze possono essere revocate in qualsiasi momento, i rappresentanti politici sudtirolesi hanno utilizzato le NdA per impedire allo Stato di modificare unilateralmente lo Statuto.

I limiti del legislatore provinciale non finiscono qui. Le competenze locali sono vincolate dalla quantità crescente di norme comunitarie (vedi cap. 12) e dalle competenze che sono rimaste alla Regione. Il Sudtirolo, per esempio, non può darsi un proprio ordinamento dei Comuni, ma deve trovare un accordo con la Provincia di Trento. Le competenze legislative regionali vengono esercitate da consiglieri sudtirolesi e trentini in pari numero, ma in teoria

le leggi possono essere approvate anche contro il voto della maggioranza che governa la Provincia di Bolzano.

In generale un'autonomia territoriale avanzata all'interno dell'Unione europea dovrebbe avere tre soli limiti: la Costituzione, il diritto comunitario e gli obblighi internazionali dello Stato. Una vera autonomia presuppone il diritto di risolvere i propri problemi politici secondo criteri diversi da quelli che vengono applicati nel resto del territorio statale, purché siano conformi alla Costituzione.

### Un nuovo slancio per raggiungere l'autonomia integrale

Come abbiamo visto, i limiti che vengono posti all'autonomia sono troppi, mentre le competenze sono divise in modo poco chiaro. Altre vengono attribuite e poi sottratte. Tutto questo crea una conflittualità che richiede il frequente intervento della Corte costituzionale. Stato, Regioni speciali e Province autonome devono chiarire il quadro delle competenze e semplificare la divisione dei poteri. I senatori della SVP Zeller e Berger, con una loro proposta di riforma dello Statuto del 2013, hanno scelto questo approccio per riordinare e completare la gamma di competenze provinciali (DDL cost. n. 32 del 15 marzo 2013). Nei 45 anni trascorsi dall'approvazione del secondo Statuto di autonomia il Sudtirolo ha dimostrato di saper usare i propri poteri in modo responsabile ed efficiente. La popolazione può toccare con mano i progressi che sono stati fatti dal 1972 a oggi. Basti pensare alla gestione delle strade statali, del personale scolastico e degli impianti idroelettrici. La Provincia di Bolzano ha dimostrato di saper gestire bene i fondi pubblici, di saper garantire servizi sociali di ottimo livello, realizzando un sistema che sbarra la strada alla corruzione.

Nonostante questo, non è tutto oro quello che luccica. Anche il Sudtirolo ha conosciuto alcuni scandali legati all'abuso di fondi pubblici. Tuttavia le statistiche ufficiali sullo sviluppo economico e sociale riservano alla Provincia di Trento e Bolzano uno

dei primi posti nella graduatoria nazionale. Questo spiega perché i senatori Zeller e Berger hanno proposto che venissero trasferite alle Province autonome tutte le funzioni pubbliche decentralizzabili. L'art. 5 del loro DDL cost. elenca le nove materie che dovranno restare di competenza statale. Un altro articolo (art. 8) elenca invece le competenze provinciali. In questo modo le occasioni di contenzioso verrebbero ridotte al minimo. I poteri da lasciare allo Stato sarebbero i seguenti:

- Brevetti, diritti d'autore;
- Cittadinanza, diritto d'asilo, rifugiati, diritto di soggiorno;
- Diritto di famiglia, diritto civile e penale, diritto commerciale;
- Diritto elettorale e referendum nazionali, elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo;
- Diritto monetario e bancario, credito;
- Diritto processuale e giurisdizione (esclusa l'amministrazione);
- Dogane, cooperazione allo sviluppo, guardie di frontiera;
- Ordinamento degli enti pubblici dello Stato;
- Politica di difesa, rilascio del porto d'armi;
- Politica estera e affari esteri dello Stato;
- Rapporti fra lo Stato e le comunità religiose;
- Tributi e imposte statali.

In sistemi di autonomia più avanzati, come quello catalano e quello scozzese, anche il diritto civile e penale possono essere regolamentati parzialmente dai Parlamenti regionali. In Stati federali come Austria, Germania e Svizzera, invece, questi settori sono rimasti di competenza statale, e anche in Italia prevale questo orientamento.

L'articolo più importante del DDL cost. di Zeller e Berger (art. 8) elenca espressamente tutte le 57 competenze provinciali, alle quali aggiunge le competenze residuali, cioè quelle non esplicitamente

elencate. Le competenze secondarie (concorrenti) si trasformerebbero in competenze primarie (esclusive), mentre la competenza integrativa (complementare) scomparirebbe definitivamente. Le competenze finora delegate dallo Stato verrebbero inserite nello Statuto. Nelle competenze provinciali sarebbero incluse anche tutte le competenze regionali, mentre alla Regione Trentino Alto Adige resterebbe soltanto il compito di organizzare la collaborazione delle due Province autonome.

La proposta di riforma avanzata dai due senatori è molto simile a quella che i professori Massimo Carli, Gianfranco Postal e Roberto Toniatti hanno presentato nel 2013. Anche questa eliminerebbe la categoria della competenza concorrente (secondaria) conservando quattro tipi di competenze, fra le quali leggi "rafforzate" sul diritto elettorale e sui diritti referendari. Ricapitolando, in pratica la Regione Trentino-Alto Adige tornerebbe alle competenze fissate dalla riforma costituzionale del 2001, definendo dettagliatamente quelle che spettano allo Stato e lasciando tutte le altre alle Province autonome.

Tab. 3 – Lo sviluppo delle competenze della Provincia autonoma di Bolzano

	Materia	Statuto di autonomia 1948	Statuto di autonomia 1972	Riforma cost. 2001 con modifiche allo Statuto	Nuovo Statuto di autonomia (ipotesi di riforma)
	Competenza esclusiva ◀▶ Competenza esclusiva solo parziale ▶ Competenza concorrente ◀▶				
1	Ordinamento degli uffici provinciali e del personale addetto	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
2	Toponomastica (obbligo del bilinguismo); nell'ipotesi di riforma solo termini tecnici bilingui	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
3	Tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare	◀▶		◀▶	◀▶
4	Usi e costumi locali ed istituzioni culturali ecc. (esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive)	▶		◀▶	◀▶
5	Urbanistica e piani regolatori	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
6	Tutela del paesaggio	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
7	Usi civici	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
8	Ordinamento delle piccole proprietà agricole (art. 847 CC sul "maso chiuso")	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
9	Artigianato	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
10	Edilizia agevolata	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
11	Porti lacuali	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
12	Fiere e mercati	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
13	Opere di prevenzione e protezione civile	◀▶	◀▶	◀▶	◀▶
14	Miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere		◀▶	◀▶	◀▶
15	Caccia e pesca		◀▶	◀▶	◀▶
16	Alpicoltura e parchi per la protezione di fauna e flora		◀▶	◀▶	◀▶
17	Viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale		◀▶	◀▶	◀▶
18	Comunicazione e trasporti di interesse provinciale		◀▶	◀▶	◀▶

19	Assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione attraverso aziende speciali		◄►	◄►	◄►
20	Turismo e industria alberghiera		◄►	◄►	◄►
21	Agricoltura, foreste e corpo forestale		◄►	◄►	◄►
22	Espropriazione per pubblica utilità		◄►	◄►	◄►
23	Collocamento (commissioni comunali e provinciali, dal 2017 soltanto collocamento al lavoro) <sup>1</sup>		◄►	◄►	◄►
24	Opere idrauliche (dal 2001 o.i. in genere)		◄►	◄►	◄►
25	Assistenza e beneficenza pubblica		◄►	◄►	◄►
26	Scuola materna	◄►	◄►	◄►	◄►
27	Assistenza scolastica (nell'ipotesi di riforma incluso il diritto allo studio universitario)	◄►	◄►	◄►	◄►
28	Edilizia scolastica		◄►	◄►	◄►
29	Addestramento e formazione professionale	►	◄►	◄►	◄►
30	Polizia locale e urbana	◄►	◄►	◄►	◄►
31	Istruzione elementare e secondaria (nell'ipotesi di riforma "sistema della scuola e formazione")	◄►	◄►	◄►	◄►
32	Commercio		◄►	◄►	◄►
33	Apprendistato		◄►	◄►	◄►
34	Esercizi pubblici		◄►	◄►	◄►
35	Industria (prima del 2001 incremento della produzione industriale) <sup>2</sup>		◄►	◄►	◄►
36	Utilizzazione delle acque pubbliche (grandi derivazioni a scopo idroelettrico, esclusi nello Statuto del 1972) <sup>3</sup>		◄►	◄►	◄►
37	Igiene e sanità ivi comprese l'assistenza sanitaria e ospedaliera (nell'ipotesi di riforma: sanità)	◄► Regione	◄► Regione	◄►	◄►
38	Ordinamento e delimitazione dei Comuni	◄► Regione	◄► Regione	◄►	◄►
39	Libro fondiario e catasto	◄► Regione	◄► Regione	◄►	◄►
40	Servizi antiincendi (può essere unito alla protezione civile)	◄► Regione	◄► Regione	◄►	◄►
41	Camere di Commercio	◄► Regione	◄► Regione	◄►	◄►
42	Cooperative	◄► Regione	◄► Regione	◄►	◄►
43	Ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (può essere unito al punto 25)	◄► Regione	◄► Regione	◄►	◄►
44	Enti di credito fondiario e di agrario, delle Casse di Risparmio e delle Casse rurali, delle aziende di credito a carattere regionale	◄► Regione	◄► Regione	◄►	◄►
45	Previdenza e assicurazioni sociali (previdenza complementare della Provincia)	◄► Regione	◄► Regione	◄►	◄►
46	Sicurezza pubblica negli eventi pubblici		◄►	◄►	◄►
47	Attività sportive e ricreative		◄►	◄►	◄►
48	Rapporti internazionali e con l'UE, limitatamente alla provincia; cooperazione allo sviluppo			◄►	◄►
49	Commercio estero (incluse rappresentante all'estero)			◄►	◄►
50	Sicurezza del lavoro				◄►

51	Ordini professionali				◄►
52	Ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione				◄►
53	Alimentazione, tutela consumatori				◄►
54	Aeroporti civili				◄►
55	Grandi reti di trasporto e di navigazione <sup>4</sup>				◄►
56	Comunicazione				◄►
57	Produzione, trasporto e distribuzione dell'energia a livello provinciale			◄►	◄►
58	Ogni altra materia primaria non espressamente riservata allo Stato nella Costituzione (competenze residuali), secondo l'art. 117, comma 4, della riforma cost. del 2001)				◄►

**Note:**

1. L'art.10 StA andrebbe emendato in questo modo: „I cittadini residenti in provincia di Bolzano hanno il diritto di precedenza nel collocamento al lavoro all'interno della provincia. In conformità con i principi del diritto comunitario ogni discriminazione secondo l'appartenenza al gruppo linguistico e alla durata della residenza è esclusa.” Questo testo rimpiazzerebbe l'attuale articolo 9 e 10 (comma 1 e 2). Cfr. il DDL cost. n. 32/2013.
2. Art. 15: Tutte le limitazioni nella promozione dell'industria sarebbero rimosse, dato che la materia è comunque sottoposta ai vincoli delle norme comunitarie sulla concorrenza.
3. Con l'art. 12 la competenza primaria per le grandi derivazioni idroelettriche viene attribuita alla Provincia autonoma. L'art. 13 sul rifornimento gratuito di energia elettrica viene cancellato.
4. Art 14: Soltanto le reti nazionali e internazionali di trasporto e comunicazione dovranno essere amministrate dallo Stato, prevedendo comunque la partecipazione della Provincia autonoma.

Fonti: Bonell, Lukas e Ivo Winkler (2010), *L'autonomia della Provincia autonoma di Bolzano*, Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, Bolzano. Senato della Repubblica (2013), Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Berger e Zeller, 15 marzo 2013, n. 32.

### **Nuove competenze o „supremazia“ dello Stato?**

Può sembrare paradossale che a Bolzano e Trento si parli di ampliare l'autonomia mentre il governo centrale è orientato a ridurre i poteri di tutte le Regioni. Negli ultimi anni la divisione delle competenze fra Roma e Bolzano è stata un motivo di conflitto permanente, perfino quando si trattava di materie che erano già state attribuite alla Provincia autonoma da molti anni. Lo Stato è intervenuto soprattutto nelle materie "trasversali" (art. 117 Cost., comma 2) come la tutela dei beni culturali e

ambientali, la protezione dell'ecosistema, l'urbanistica e la tutela della concorrenza. Le Province autonome non sono sempre riuscite a difendersi contro tali interventi. Ecco un esempio eloquente: nel maggio del 2012 lo Stato ha impugnato alcune parti della legge provinciale sull'urbanistica, impedendo il risanamento di alcuni immobili storici. Quello che veniva contestato era un dettaglio relativo alle distanze minime fra un fabbricato e l'altro. Se lo Stato può ancora dettare legge su simili minuzie, questo significa che l'autonomia integrale è ancora molto lontana.





L'industria - una competenza provinciale particolarmente contesa.

### Completare la capacità di autogoverno

Tornando alla sostanza, quanto manca al Sudtirolo per raggiungere un'autonomia integrale? La risposta è scontata: c'è ancora molta strada da fare.

I poteri legislativi ed esecutivi della Provincia sono stati ampliati anche dopo il 1992, ma mancano ancora alcune competenze importanti. Perché la regolamentazione di materie come lo sport, la formazione, la scuola e il sistema sanitario dovrebbe restare subordinata alle leggi statali? Perché le competenze delegate dallo Stato da oltre 20 anni non vengono formalmente inserite nello Statuto di autonomia? Perché resta in vigore la competenza integrativa, che limita fortemente l'autonomia legislativa?

In Italia certe competenze come la polizia e la giustizia sono affidate allo Stato. In paesi con sistemi di autonomia più avanzati (Danimarca, Finlandia, Gran Bretagna, Spagna) la polizia è un servizio pubblico delle Regioni autonome, mentre altre competenze come le poste e le autostrade conservano una gestione centralizzata per motivi di efficienza. Anche il sistema tributario italiano è fortemente centralizzato, a differenza di quanto accade in altri paesi europei. Nell'attuale situazione dei conti pubblici è

impensabile che Roma possa concedere autonomia in questo campo.

L'autonomia integrale propugnata dalla SVP, al contrario, prevede che tutte le competenze legislative vengano trasferite alla Provincia, lasciando allo Stato soltanto i compiti classici dello Stato centrale: politica estera, difesa, giustizia, politica macroeconomica, diritto civile e penale. Ma in un sistema complesso come quello attuale, dove si intrecciano Stato, Regioni e Unione Europea, non è facile definire come potrebbe realizzarsi questa autonomia integrale.

Il DDL cost. n.32/2013 dei senatori Zeller e Berger si avvicina a questo obiettivo, perché elimina molte lacune dello Statuto del 1972. Da una parte completa le competenze attribuite alla Provincia, dall'altra cancella la categoria delle competenze concorrenti allargando lo spazio legislativo della Provincia. Infine, tutte le competenze della Regione vengono definitivamente trasferite alle Province autonome. Ciò sarebbe un vantaggio anche per la Provincia di Trento. Tutte le competenze residuali (emergenti) andrebbero alle Province, a meno che non si trovasse un accordo diverso. I rapporti fra Roma, Trento e Bolzano sarebbero molto più chiari e le occasioni

di contrasto sarebbero ridotte al minimo. La Costituzione dovrebbe includere anche una clausola di esenzione che proteggesse le Province autonome (e forse anche le altre Regioni a statuto speciale) da ogni tipo di limitazione per l'interesse nazionale. Altrimenti l'attribuzione delle nuove competenze sarebbe viziata fin dall'inizio. L'approccio seguito dai senatori Zeller e Berger è senz'altro quello appropriato, purché non ancora completo. Comunque è questa la strada da percorrere per perfezionare lo Statuto di autonomia vigente.

### Per approfondire

Bonell, Lukas, e Ivo Winkler (2010), *L'autonomia dell'Alto Adige*, Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, Bolzano.

Carli, Massimo et al. (2013), *Proposte per l'approfondimento di possibili linee guida per il Terzo Statuto di Autonomia*, Provincia autonoma di Trento, Trento.

Happacher, Esther (2013), "Modelle zur Weiterentwicklung der Autonomie", in Esther Happacher e Walter Obwexer (a cura di), *40 Jahre Autonomiestatut, Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration*, Facultas, Wien, p. 173 ss.

Pallaver, Günther (2012), „Südtirol – Vom dissoziativen zum assoziativen Konfliktlösungsmodell“, in Hannes Obermair et al., a cura di, *Regionale Zivilgesellschaft in Bewegung*, Folio, Wien-Bozen, pp.355-385

Peterlini, Oskar (2012), *Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens, Vom Zentralstaat zu föderalen Ansätzen: die Auswirkungen und ungeschriebenen Änderungen im Südtiroler Autonomiestatut*, New Academic Press, Wien.

Peterlini, Oskar (2014), „Aufbruch in eine neue Zeit – Überlegungen zur Reform und zu den Grundlagen für ein drittes Südtiroler Autonomiestatut“, in Thomas Benedikter (a cura di), *Con più democrazia verso più autonomia*, POLITIS-SBZ, Bolzano, pp.24-32

Regionale Expertenkommission zur Überarbeitung des Autonomiestatuts (2015), *Gutachten zur Überarbeitung des Statuts. Bericht an die Landesregie-*

*rungen*, Autonome Region-Trentino-Südtirol (non pubblicato).

Riz, Roland, ed Esther Happacher (2004), *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*, Studia- Universitätsverlag, Innsbruck.

Senato della Repubblica (2013), Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Berger e Zeller, n. 32, 15 marzo 2013.

Senato della Repubblica (2016), Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Zeller et. al., n. 2220, 28.1.2016



## Tra nuovo centralismo e autonomia ottimale

Intervista al docente univ. Dr. Oskar Peterlini, già senatore della Repubblica.

**La clausola di salvaguardia a favore delle Regioni autonome inclusa nella riforma costituzionale avrebbe offerto una certa protezione dell'autonomia attuale. Crede che una tale clausola sarebbe sufficiente? Perché non proporre un meccanismo di salvaguardia permanente?**

Peterlini: Un meccanismo che difendesse lo Statuto da modifiche unilaterali è sempre stato un obiettivo prioritario. La mancanza di un'effettiva salvaguardia fu però anche il motivo per cui, dopo la riforma costituzionale del 2001, si preferì non toccare lo Statuto. Durante i governi di centrodestra si temeva che il Parlamento potesse peggiorarlo. Nell'ambito della riforma costituzionale Berlusconi-Calderoli eravamo riusciti a definire che le modifiche dello Statuto potessero essere decise soltanto d'intesa tra lo Stato e le Regioni autonome. Questa riforma venne però bocciata dal referendum del 2006. Una possibilità concreta si aprì con il governo Prodi. La relativa proposta fu firmata da tutti i capigruppo della maggioranza di centro-sinistra. Purtroppo il governo Prodi cadde lasciando il posto a un nuovo governo Berlusconi. Un secondo tentativo si rivelò inutile. In ogni caso, affermare il principio che lo statuto possa essere modificato soltanto previa intesa resta un obiettivo centrale. L'attuale clausola di salvaguardia è una soluzione provvisoria. La revisione degli statuti deve avvenire con intesa fra Stato e le Regioni autonome interessate. Ma l'intesa come si concretizza? Il Parlamento è vincolato a rispettarla o conserva uno spazio di manovra? Questa verrà definito dalla Corte costituzionale, che finora ha sempre dato ragione alla logica centralista.

**La riforma costituzionale del 2001 ha offerto alle Regioni autonome la possibilità di ampliare la propria autonomia. Perché quest'opportunità non è stata colta dalla Regione Trentino-Alto Adige?**

Peterlini: La riforma costituzionale del 1999 ha ampliato l'autonomia delle Regioni a statuto ordinario. Questi miglioramenti (art. 10, L. cost. n.3/2001) incidono anche sulle Regioni autonome. Questa riforma conteneva delle promesse che però non si sono mai concretizzate in nuove norme dello Statuto. Nella legislatura attuale, iniziata nel 2013, i miglioramenti già garantiti alle Regioni ordinarie con la riforma del 2001 avrebbero dovuto essere inseriti nello Statuto. Una grande riforma dello Statuto con le dovute forme di partecipazione e un ampio dibattito pubblico avrebbero potuto essere realizzati successivamente. Così le opportunità offerte dalla riforma del 2001 sono state sprecate.

**Il disegno di legge costituzionale presentato nel marzo 2013 dai senatori Berger e Zeller propone una riforma di ampio respiro. Perché la SVP non presenta questa proposta come base per le trattative di coalizione con i partiti al governo?**

Peterlini: Questa proposta non prevede aggiustamenti tecnici, ma una riforma globale che viene discussa in Sudtirolo all'interno della Convenzione sull'autonomia. Questo progetto richiede più tempo. Col governo avremmo dovuto concordare un piano in due tappe. Nella prima, approvare l'adeguamento dello Statuto alla riforma costituzionale del 2001. Questo sarebbe stato possibile senza grandi divergenze dato che si trattava di norme già in vigore, ma avremmo dovuto farlo prima che scoppiasse la tempesta, intendo dire prima che ve-

nisse definita la nuova riforma costituzionale. Nella seconda tappa avremmo potuto discutere, includendo i cittadini e il governo austriaco, su ulteriori modifiche sostanziali. Lo Stato con la riforma Renzi-Boschi avrebbe cancellato tutta una serie di diritti delle Regioni con il rischio di ritrovarci in un assetto dello Stato del tutto centralista. Di tutti i problemi di interpretazione avrebbe poi deciso la Consulta, con tutti i rischi del caso. E come se non bastasse i parlamentari sudtirolesi hanno sostenuto questa riforma. Ora comunque c'è una situazione nuova.

**Quale sarà il futuro della Regione? La proposta di Toniatti, Carli e Postal priva la Regione di ogni competenza legislativa, quindi le resterebbe soltanto il compito di organizzare la collaborazione delle due Province.**

Peterlini: Su questo punto è necessario che Trento e Bolzano trovino un accordo, altrimenti la proposta di revisione dello Statuto non verrà accolta dal Parlamento. Il Trentino non accetterà mai di essere sganciato dall'autonomia sudtirolese, che è il suo cordone ombelicale, senza il quale rischierebbe di diventare una Regione a statuto ordinario. La soluzione proposta degli esperti trentini mi sembra quindi ragionevole. È fondamentale che esista un tetto comune per la buona collaborazione fra le due Province. Proporrei di estendere questo tetto su tutta l'Euroregione, includendo il Nordtirolo. In questo modo potremmo arginare il centralismo romano. Magari cambierei la denominazione di queste istituzioni: chiamerei l'odierna Regione "Comunità autonoma" e le due Province "Regioni autonome", perché è questa la realtà. Nell'ordinamento costituzionale italiano le province sono soltanto unità amministrative che fra poco saranno cancellate, mentre il potere legislativo spetta soltanto alle Regioni.

**Si potrebbe sostituire la Regione attuale con due Regioni autonome distinte alle quali conferire il diritto di collaborare liberamente sul piano istituzionale, ma senza l'attuale legame obbligatorio previsto dalla Costituzione.**

Peterlini: Sì, ma una collaborazione volontaria sarebbe debole sul piano giuridico. Il Trentino e il

Nordtirolo furono parte del Tirolo storico, caratterizzato da una diversità culturale e linguistica. Nella storia non c'è mai stato un Sudtirolo a se stante. Inoltre, sul piano europeo non potremmo affermarci da soli. Dato che ormai la Regione non crea più problemi a nessuno, ritengo che scioglierla sarebbe un atto antistorico, con cui si rischierebbe molto più di quanto si potrebbe guadagnare.

**Che senso ha cercare di trasformare tutte le competenze secondarie della Provincia autonoma in competenze primarie?**

Peterlini: Attenzione, questo sarebbe importante comunque. Lo Stato ha cancellato le competenze concorrenti, almeno sul piano formale, perché fonte di contrasti continui. Perciò dovremmo elevare tutte le nostre competenze secondarie al rango di competenze primarie. Ma non sono certo che questo basterebbe a proteggerci dal bisturi della supremazia statale. La Corte costituzionale potrebbe dichiarare in ogni momento che la clausola di supremazia è un principio costituzionale valido anche per le autonomie speciali, in barba alla clausola di salvaguardia temporanea. Anche in passato la Consulta si è richiamata all'interesse nazionale, benché questo fosse stato abrogato con la riforma costituzionale del 2001.

**Quindi il Sudtirolo non ha le stesse garanzie di altre regioni autonome, che sono limitate soltanto dalla Costituzione e dagli obblighi internazionali dei loro Stati.**

Peterlini: L'autonomia sudtirolese è stata ampliata negli anni Settanta, quando lo Stato era più centralista di oggi. Rispetto alle altre Regioni autonome abbiamo però un grande vantaggio, cioè l'accordo internazionale garantito dall'Austria. A prescindere dal tipo di intesa fra lo Stato e la Provincia sulla modifica dello Statuto, in ogni caso quest'ultimo resta radicato nell'Accordo di Parigi e nel Pacchetto. È questo l'asso nella manica che va giocato al momento giusto. Nel 1992 l'Austria ha rilasciato la quietanza liberatoria davanti all'ONU. Se lo Statuto fosse modificato unilateralmente, senza un'intesa con Vienna, questa sarebbe una violazione dell'Accordo di Parigi.

**Le Regioni a statuto ordinario godono di autonomia statutaria, mentre le Regioni autonome no, perché i loro statuti hanno rango costituzionale. Crede che anche le Regioni autonome dovrebbero averla?**

Peterlini: Le Regioni autonome hanno un'autonomia statutaria parziale, limitata alla forma di governo interna. Uno Stato dovrebbe concedere alle regioni abitate da minoranze etniche un'autonomia generosa, anche perché questo aumenterebbe la stabilità del sistema. Lo dimostrano molti casi passati e odierni. L'autonomia sarebbe più avanzata se la popolazione potesse decidere da sola il proprio statuto. La soluzione migliore sarebbe questa. Ma non basterebbe: per difendersi dalle ingerenze dello Stato sarebbe necessario un forte ancoraggio giuridico, cioè una legge costituzionale approvata dal Parlamento con procedura rafforzata. Come coniugare queste due esigenze? Una soluzione sarebbe quella di prevedere una forte intesa fra Stato e Regioni autonome per qualunque modifica dello Statuto. Il Parlamento dovrebbe poter solo ratificare (e emendare) questa intesa, alla pari dei trattati internazionali. La clausola di salvaguardia parla di revisione in seguito a un'intesa, ma questo si presta a varie interpretazioni. Una formulazione più chiara si trova nello Statuto a proposito dell'autonomia finanziaria e delle concessioni relative alle centrali idroelettriche. Nell'art. 104 StA si afferma che "le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione e delle due Province." In questo caso il Parlamento non potrebbe far altro che approvare questo testo come nel caso dell'accordo finanziario. Questi precedenti sono confermati dalla Corte costituzionale. Gli accordi finanziari del 2009 e del 2014 sono stati interamente ripresi dallo Statuto di autonomia.

**Il Patto di garanzia sottoscritto nell'ottobre 2014 è stato approvato con la legge finanziaria. Non sarebbe il caso che anche il finanziamento dell'autonomia fosse costituzionalizzato per renderlo più sicuro?**

Peterlini: L'art. 104 dello Statuto ha una forte garanzia costituzionale e, richiedendo un'intesa fra Stato e Province, è meglio garantito di altre parti dello Statuto. Nel contenuto, però, l'accordo finanziario del 2014 è estremamente oneroso, perché comporta una perdita di almeno 800 milioni all'anno. Prima la Provincia percepiva il 90% del gettito riscosso localmente, mentre ora percepisce solo il 75%. Le Province sono state attaccate da alcune Regioni, secondo le quali le prime avrebbero dovuto contribuire al risanamento delle le finanze pubbliche. Comunque non si può certo dire che questo accordo abbia reso più sicure le nostre finanze. Anche l'Accordo di Milano faceva parte dello Statuto, quindi sarebbe stato il caso di attenersi a questo. La Corte costituzionale ha sempre dato ragione alle Regioni autonome nei casi di evidente violazione dei loro statuti.

**La Corte dei conti è un'autorità statale. È ipotizzabile una Corte dei conti provinciale che possa controllare l'amministrazione locale, in piena indipendenza dalla Giunta provinciale?**

Peterlini: La Corte costituzionale ha stabilito che la Corte dei conti è competente anche per gli enti locali autonomi. A prescindere da questa regola generale tutti gli organi giurisdizionali devono essere indipendenti. Non credo che sia utile creare una Corte dei conti provinciale che potrebbe essere condizionata in un modo o nell'altro. La sua indipendenza va garantita al 100%. Lo stesso vale per il tribunale amministrativo e per i mezzi d'informazione pubblici.

**La RAI andrebbe trasferita alla Provincia in base a una competenza legislativa?**

Peterlini: Il fatto che oggi la RAI tedesca e quella ladina siano finanziate dalla Provincia le espone al rischio di un condizionamento politico. Il ruolo critico degli organi d'informazione viene garantito soltanto quando sono indipendenti dalle istituzioni politiche. Se la competenza per la radio e la TV pubblica fosse trasferita alla Provincia autonoma sarebbe necessario costituire una consulta formata da figure indipendenti del mondo culturale e

mediatico. Non dovrebbe esserci alcuna ingerenza nella gestione politica e nei programmi, altrimenti finiremmo nel clientelismo e nel giornalismo di regime. Qui sono in ballo i principi fondamentali della libertà di espressione, del giornalismo, della democrazia.

**Attualmente la legge non impone che vengano stipulati contratti collettivi provinciali, cosa che invece sarebbe necessaria in una provincia come la nostra, dove il costo della vita è alto. Pensa che il sistema dei contratti collettivi debba essere riformato in modo da consentire salari minimi più alti rispetto al resto d'Italia?**

Peterlini: Questo non è un problema che riguarda lo Statuto, ma una sfida per le parti sociali. Gli accordi sui salari e sulle condizioni di lavoro vengono lasciati a loro. La Costituzione ha stabilito solo alcuni principi generali. L'autonomia contrattuale vale anche per il Sudtirolo. Quando è stata fondata Pens-Plan (società pubblica regionale per la previdenza integrativa) abbiamo capito quanto fosse importante. I sindacati confederali nazionali e la Confindustria avevano detto che dei contratti regionali non sarebbero stati possibili per il fondo regionale di previdenza integrativa. Grazie a una consulenza giuridica siamo invece riusciti a imporre la nostra linea. L'autonomia contrattuale viene garantita sia a livello locale che regionale, come anche a livello aziendale.

L'unico limite sta nel fatto che questi contratti integrativi non possono comportare modifiche peggiorative, ma soltanto migliorative, quindi favorevoli per i lavoratori. Questa è la regola che viene applicata attualmente. Le associazioni locali degli imprenditori hanno accettato a condizione di non dover pagare più delle imprese operanti nel resto d'Italia. Con questo compromesso l'autonomia contrattuale è stata sfruttata per fondare un apposito fondo pensionistico. Comunque è stato garantito che i contributi a carico delle imprese restassero allo stesso livello di quelli nazionali. I contratti integrativi provinciali sono difficili, perché comportano degli obblighi aggiuntivi per le imprese rispetto ad altre regioni. I maggiori costi del lavoro potrebbero

essere giustificati con i numerosi vantaggi di cui le imprese beneficiano nella nostra provincia: i contributi pubblici, la qualità della vita, la sicurezza, la qualità delle infrastrutture e dei servizi pubblici, gli esoneri fiscali e via dicendo.

**Come si riesce a rafforzare la posizione del Consiglio provinciale nella geometria del potere locale?**

Peterlini: La divisione dei poteri è una condizione essenziale della democrazia, ma diventa sempre meno chiara perché i governi stanno occupando troppo spazio in campo legislativo. Questo vale per Roma come per Bolzano. In termini quantitativi la maggior parte delle proposte di legge proviene dai parlamentari, ma poi finisce in un cassetto. Il governo, al contrario, ha il potere di far passare le proprie proposte. La maggior parte dei disegni di legge che vengono approvati è di origine governativa. Se ogni tanto noi parlamentari sudtirolesi siamo riusciti a far passare delle leggi o degli emendamenti, possiamo esserne fieri.

La Provincia autonoma di Bolzano ha un apparato di 4.500 funzionari, il Consiglio provinciale ha 60 collaboratori, mentre pochi decenni fa erano soltanto una dozzina. Questi numeri riflettono uno squilibrio evidente. Il Consiglio provinciale non solo deve potenziare i propri uffici legali, ma avrebbe bisogno di consulenti in vari settori. Se si tratta di discutere una nuova legge sull'urbanistica l'assessore incarica l'ufficio competente di preparargli una relazione tecnica. I consiglieri, invece, devono provvedere da soli. Qui non parliamo della divisione dei ruoli tecnici, ma della divisione dei poteri. Il Consiglio provinciale fa le leggi e la Giunta provinciale ha il compito di applicarle. I consiglieri hanno bisogno di una posizione più forte.

**Si potrebbe rafforzare il potere legislativo con l'elezione diretta del Presidente della Provincia, come accade in Trentino?**

Peterlini: No. Più forte è la legittimazione democratica di un organo, più forte è anche la sua capacità di imporsi. Un Presidente direttamente eletto è più forte di uno eletto dal Consiglio provinciale.

Nel caso dell'elezione diretta il Consiglio provinciale dovrebbe ottenere dei diritti aggiuntivi per essere un contrappeso democratico. Questo è emerso chiaramente con l'elezione diretta dei sindaci. Ora le procedure decisionali sono più veloci, ma il Consiglio comunale ha minore importanza, perché non gli resta molto da decidere. D'altronde il governo centrale può avvalersi di vari strumenti di cui la Giunta non dispone: da una parte i decreti legge, che ormai danno origine al 45% delle leggi. A questi si aggiungono molti decreti di applicazione delle direttive comunitarie, restringendo lo spazio per le leggi ordinarie. Inoltre il governo può porre la questione di fiducia. Questo fa sì che il dibattito e gli emendamenti del Parlamento vengano ridotti al minimo.

Il Parlamento però è molto più pluralista e numeroso del Consiglio provinciale, quindi le maggioranze non sono sempre scontate. Nel caso del nostro Consiglio provinciale, dove un quarto dei membri fa anche parte della Giunta, manca un contrappeso, perché non esiste un'alternanza fra maggioranza e opposizione. Una soluzione sarebbe quella di introdurre un'incompatibilità tra Giunta e Consiglio, ma anche questo potrebbe risultare controproducente. Quindi sarebbe meglio ampliare i diritti di codicisione del Consiglio provinciale. Quando la legge o lo Statuto prevede l'intesa o il coinvolgimento della Provincia di Bolzano, viene chiamata in causa la Giunta, non il Consiglio.

#### ***Cosa si può fare in Sudtirolo per contrastare lo strapotere dei partiti?***

Peterlini: In uno Stato di diritto i posti pubblici vengono assegnati con i concorsi; in Italia questo è previsto dall'art. 97 della Costituzione. Ognuno deve avere la possibilità di arrivare alle posizioni più alte. Nel caso della nomina diretta da parte della Giunta provinciale i migliori trovano la strada sbarrata. Perciò decide l'affiliazione ai partiti di governo, a scapito della qualità e a favore del clientelismo. Se si vuole dare spazio ai migliori bisogna rafforzare il principio del concorso. Perciò lo Statuto di autonomia deve limitare le possibilità di nomina politica e prevedere un metodo serio di selezione per i posti dirigenziali di spicco.



A sinistra: la Commissione dei 6 negli anni Settanta (Riz, Benedikter, Marosu)  
A destra: la Commissione dei 12 nel 2014

## 4

### ***Come riformare le Commissioni paritetiche***

***Un ruolo decisivo nell'applicazione dello Statuto di autonomia spetta alle due commissioni paritetiche, una composta da 6 membri e l'altra da 12. Il loro compito è quello di elaborare le famose norme di attuazione (NdA) che trasformano lo Statuto in un corpus di norme giuridiche applicabili. Sebbene i loro componenti siano nominati dallo Stato e dalla Provincia (e Regione) e alcuni di loro siano dei parlamentari, il loro metodo di lavoro è diverso da quello di una normale commissione parlamentare. Questi organismi somigliano invece a organi bilaterali delegati da vari governi. Può darsi che questo li renda più efficaci, ma sotto il profilo democratico si tratta di un criterio discutibile.***

#### ***Attuazione del principio pattizio***

Originalmente lo Statuto di autonomia (art. 107) aveva assegnato alle Commissioni paritetiche un ruolo puramente consultivo, ma ben presto la loro funzione si è dimostrata molto più importante, tanto è vero che spetta a loro elaborare le norme di attuazione, che vengono poi recepite dal governo e approvate con decreti. Dato che il contenuto di questi decreti non è noto prima della sua approvazione, nessun altro organo con maggior legittimazione democratica può opporsi. Le Commissioni hanno conservato il potere di elaborare le NdA anche dopo la chiusura ufficiale del Pacchetto (1992), trasformandosi in organi permanenti di raccordo e di trattativa fra il governo e le Province autonome. La Commissione dei 12, competente per gli affari della Regione, svolge un ruolo secondario a causa del peso sempre più ridotto della Regione stessa. Alcune commissioni paritetiche analoghe sono attive nei rapporti fra lo Stato e altre Regioni a statuto

speciale, ma nel caso della Provincia di Bolzano il loro ruolo è particolarmente importante. Formalmente il governo dovrebbe solo sentirle, ma nella prassi queste elaborano le proposte della NdA e le votano: "L'importanza della Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione da esse elaborate supera di gran lunga la norma originale della loro istituzione" (Palermo 2005, 396).

La NdA sono norme atipiche che vengono elaborate col metodo bilaterale, paragonabili a trattati internazionali o alle intese fra lo Stato e le Comunità religiose. Secondo la loro natura giuridica sono collocate sopra la legge provinciale e una legge ordinaria dello Stato. Nella Commissione dei 6 non si discute soltanto dell'interpretazione e dell'applicazione dello Statuto, ma si delibera anche su nuove competenze, su modifiche di NdA esistenti e sull'ulteriore sviluppo dell'autonomia in generale.

Quasi tutti i temi principali dell'autonomia sono disciplinati dalla Commissione dei 6. "Il vero significato delle Commissioni paritetiche", afferma l'attuale presidente della Commissione dei 6, Francesco Palermo, "sta nella concretizzazione del principio pattizio come principio guida dello Statuto di autonomia" (Palermo 2005, 401). Questo principio pone la Regione, le Province autonome e lo Stato sul medesimo livello: la stessa composizione delle commissioni riflette la natura plurietnica della Provincia e dello Stato. La Commissione dei 6 ha superato la funzione consultiva originaria ed è diventata la sede privilegiata delle trattative fra Roma e Bolzano. Di fatto le Commissioni paritetiche hanno anche sostituito la Commissione 137, alla quale dopo la chiusura del Pacchetto sarebbe stato affidato il ruolo di mediatore fra Provincia e Stato. A causa della posizione specifica del Sudtirolo e del Trentino anche la Corte costituzionale ha riconosciuto che le Commissioni paritetiche potessero rivestire un ruolo che supera le sue funzioni consultive originali, arrivando a definire l'applicazione dello Statuto: "...le Commissioni paritetiche, il loro metodo di lavoro concreto e alcune norme di attuazione da esse approvate sono lo Statuto vissuto, che spesso esula da categorie giuridiche prestabilite. Solo nella prassi emergono i problemi reali legati a questi organi e procedure specifiche. Il diritto persegue proprio questi scopi, cioè restringere la discrezionalità politica e definire i limiti" (Palermo, 2005, 401). Il carattere straordinario delle NdA come fonte giuridica di leggi provinciali e regionali è comprovato dal fatto che molto raramente sono state rigettate da parte della Corte costituzionale. Non è mai stata rilevata l'incompatibilità di una NdA con la Costituzione (Palermo 2005, 399).

### **Le Commissioni paritetiche nella prassi politica**

Le NdA approvate dal 1972 a oggi (circa 250) sono state lo strumento giuridico ideale perché lo Statuto fosse applicato in tempi brevi. Dopo il 1992 queste norme sono state lo strumento privilegiato per ampliare l'autonomia, poiché il loro campo di applicazione non era stato definito precisamente.

Il mandato delle Commissioni è stato esteso per motivi politici e non giuridici. Nella pratica le NdA non si limitano ad applicare le norme statutarie, ma risolvono problemi politici nuovi, rispondono alle sentenze della Corte costituzionale, ampliano l'autonomia. Occupano un livello superiore alle leggi ordinarie approvate dal governo e possono essere modificate solo da una nuova NdA. Tutto questo però avviene senza un sufficiente controllo democratico: "Nelle Commissioni paritetiche esiste un deficit democratico, che era utile nelle trattative fra Stato e Regione e ha portato a accordi e decisioni condivise, ma oggi si nota la carenza di legittimazione politica" (Palermo 2005, 403).

Come si potrebbe coniugare la funzione legislativa di queste Commissioni con un maggiore controllo democratico? L'elemento mancante è un atto di approvazione da parte delle assemblee elettive. Le NdA proposte nelle Commissioni non vengono discusse dal Consiglio provinciale, ma vengono approvate dal Consiglio dei Ministri ed entrano in vigore in seguito a un decreto. Né la composizione delle Commissioni paritetiche né la procedura decisionale vengono realizzate con criteri democratici. Né il Consiglio provinciale né tantomeno i cittadini hanno un diritto di iniziativa o di proposta nei confronti delle Commissioni paritetiche.

In uno Stato democratico gli atti legislativi dovrebbero essere approvati da organi dotati di una legittimazione democratica, cioè eletti dal popolo, tanto più se si tratta di norme costituzionali. I cittadini interessati, o almeno il Consiglio provinciale, dovrebbero avere il diritto di iniziativa e di veto, mentre i gruppi politici dovrebbero essere informati preventivamente delle nuove NdA. In altre parole, sarebbe necessario promuovere il dibattito pubblico. "La restrizione del principio democratico non sta tanto nella composizione delle Commissioni o nel rango giuridico delle NdA, quanto nella carenza di trasparenza e carattere pubblico delle Commissioni nonché nella mancanza di possibilità di partecipazione. Esiste un bisogno di riforma" (Palermo 2005, 403).

### **Rafforzare il Consiglio provinciale con una riforma delle Commissioni paritetiche**

Un organo legislativo non può fare a meno della legittimazione democratica. A questo scopo la riforma dello Statuto dovrebbe includere alcune modifiche delle Commissioni paritetiche:

- La composizione delle Commissioni devono essere composte secondo un pluralismo che rispecchi gli organi eletti. Come accade nelle commissioni del Consiglio provinciale e nella Convenzione sull'autonomia, anche le minoranze politiche (opposizioni) hanno il diritto di essere rappresentate.
- Le Commissioni paritetiche devono funzionare con regolamenti più "parlamentari", soprattutto per quanto riguarda i diritti di informazione degli organi che li delegano (Consiglio regionale, Consiglio provinciale, eventualmente Parlamento) e i cittadini (obbligo di rendiconto).
- Deve essere introdotta una fase di approvazione delle NdA. Il governo centrale può agire con la fiducia (delega) del Parlamento perché si tratta di due piccole province, ma per il Sudtirolo è diverso. Qui le bozze devono essere esaminate anzitutto dal Consiglio provinciale come rappresentanza della popolazione interessata. Il Consiglio deve avere il diritto di veto. In caso di veto la Commissione dovrebbe ritirare la bozza in questione.
- Nella Commissione dei 6 o in una Commissione allargata deve essere incluso un ladino.

Queste modifiche garantirebbero una maggiore rappresentatività senza compromettere l'efficienza della commissione. Questa conserverà sempre un ruolo fondamentale, ma è necessario che funzioni in modo più trasparente e democratico coinvolgendo il Parlamento e il Consiglio provinciale.

In questo modo la Commissione dei 6 potrebbe diventare una commissione bilaterale Stato-Provincia con compiti più estesi, fra i quali:

- la partecipazione della Provincia all'esercizio delle competenze statali che toccano anche le competenze provinciali;
- la soluzione e la mediazione preliminare dei conflitti di competenza;
- la partecipazione della Provincia alla definizione della politica economica dello Stato, quando questa coinvolga gli interessi e le competenze del Sudtirolo;
- l'informazione della Provincia da parte dello Stato nei rapporti con l'UE e la partecipazione della Provincia alla formazione del diritto comunitario;
- il coinvolgimento della Provincia negli affari esteri, se questi riguardano delle competenze autonome;
- altri argomenti di interesse comune, da disciplinare d'intesa fra Stato e Provincia.

La futura Commissione Stato-Provincia (o Stato-Regione) dovrebbe essere composta da un numero uguale di rappresentanti del Parlamento e del Consiglio provinciale, includendo rappresentanti delle opposizioni di entrambe le assemblee. La Commissione potrebbe costituire delle sottocommissioni per temi specifici, avere una presidenza a rotazione e una segreteria permanente. Inoltre sarebbe obbligata a rendere conto annualmente al Parlamento e al Consiglio provinciale. I consiglieri e i parlamentari avrebbero diritto di iniziativa presso questa Commissione Stato-Provincia.

Esiste già una commissione permanente per i problemi della Provincia di Bolzano, prevista dalla Misura 137 del Pacchetto, ma non è stata mai veramente attivata. Il suo raggio d'intervento è troppo ristretto, i suoi pareri non sono vincolanti, è presieduta da un sottosegretario del governo e non ha i poteri della Commissione dei 6. Se le Commissioni paritetiche fossero sostituite da una Commissione Stato-Provincia più democratica, quella prevista dalla Misura 137 potrebbe tranquillamente essere eliminata.

Una tale riforma rafforzerebbe anche la funzione legislativa del Consiglio provinciale. Nelle ultime legislature il suo ruolo legislativo è diminuito, mentre si è rafforzato quello della Giunta provinciale. Nel periodo 2008-2013 la maggior parte dei disegni di legge è venuta dai consiglieri. Ma la maggior parte di quelli approvati dal Consiglio è stata firmata dalla Giunta, dato che molte delle proposte provenienti dall'opposizione erano state bocciate. Il Consiglio provinciale non viene coinvolto neanche negli accordi finanziari fra Bolzano e Roma, ma soltanto informato *post factum*. In caso di modifica dello Statuto il Consiglio provinciale deve essere consultato, ma il suo parere non è vincolante. Al contrario, gli accordi fra Stato e Province autonome richiedono il consenso della Giunta provinciale. Nel sistema attuale il Consiglio provinciale non gioca quel ruolo centrale che competerebbe al parlamento di una regione autonoma dotata di ampie competenze legislative. Il suo ruolo deve essere rivalutato.

#### Per approfondire

Baroncelli, Stefania (2015), *Profili costituzionali del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali*, Giappichelli, Torino.

Happacher, Esther e Roland Riz (2013), *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*, Studia- Universitätsverlag, Innsbruck.

Palermo, Francesco (2005), „Rolle und Wesen der paritätischen Kommissionen und ihrer Durchführungsbestimmungen“, in Joseph Marko et al. (a cura di), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Nomos, Baden-Baden, pp. 395 ss.



## Per una proporzionale volontaria nella Giunta provinciale

Intervista al Prof. Dr. Günther Pallaver, Università di Innsbruck

**La Convenzione per l'autonomia è un tentativo di elaborare una proposta di riforma dello Statuto con un metodo partecipativo. Che effetti politici avrà? Quali sono i suoi punti deboli?**

Pallaver: La Convenzione, oltre allo scopo che si prefigge, avrà anche degli effetti politici, come è accaduto in altri paesi europei. Anche se le proposte non sono sempre state tradotte in pratica, questi processi partecipativi hanno un effetto a lungo termine. I risultati di questa convenzione potranno essere utilizzati anche per le riforme future. Quello che conta è il fatto che la popolazione possa identificarsi con l'autonomia. Un punto debole del modello di convenzione scelto si ritrova nella sua percezione. Per essere più chiari, ci si aspetta che le proposte dei cittadini e i risultati della Convenzione vengano applicati. Ma si tratta di un'aspettativa esagerata, perché la democrazia deliberativa non prevede che tutto questo si traduca in realtà.

Un punto debole è la composizione della Convenzione. Per esempio, mi lascia perplesso che, stando alla legge istitutiva, siano ammessi come esperti soltanto dei giuristi. Perché? La rappresentanza delle associazioni è fortemente limitata, perché ci sono soltanto due sindacalisti e due rappresentanti degli imprenditori, mentre sono escluse le grandi realtà associative. Ammetto che sarà difficile far quadrare il cerchio: nella Convenzione la quota di cittadini è troppo bassa. Il Consiglio ha nominato la maggior parte dei membri e alla fine sarà sempre il Consiglio ad approvare le proposte di riforma. Lo scettro del comando è in mano al Consiglio provinciale, che esercita anche un certo controllo sui contenuti.

**Per quanto riguarda la riforma dell'autonomia la società sudtirolese sembra essere mossa da forze centrifughe: autodeterminazione, status quo con maggiori diritti di intervento da parte dello Stato, autonomia integrale. Come è possibile condensare queste proposte contrastanti in modo produttivo?**

Pallaver: Questa varietà di opinioni è positiva. Dove c'è competizione c'è anche progresso. La competizione è importante anche in politica. In fondo, a parte i diversi approcci all'autonomia, lo Statuto è la nostra costituzione provinciale. Perciò è necessario un percorso più lungo per arrivare a un'intesa. Le rivendicazioni radicali non avranno successo, perché serve un denominatore minimo comune. Come dice Jürgen Habermas, spetta al discorso la funzione decisiva. Perciò è meglio discuterne un po' più a lungo.

Un problema va comunque sottolineato. Da una parte si afferma che il processo è aperto ad ogni risultato, dall'altra gli organi politici hanno già posto dei limiti invalicabili, come l'art. 19 dello Statuto sulla scuola. Arriveranno anche tante proposte che non sono compatibili con lo Statuto per motivi giuridici. Una Costituzione dovrà contenere i principi generali, non la sua applicazione, che è riservata alle norme di attuazione e alla legislazione provinciale.

**Dall'altra parte le Regioni autonome cercano giustamente di conservare tutti i diritti di autonomia già strappati allo Stato.**

Pallaver: Tra il centro e la periferia ci sarà sempre una certa tensione. La periferia è sempre tesa ad

ampliare il proprio livello di autonomia, ma non potrà mai gestire tutto. *Governance* significa che tutti i livelli di governo vengono coinvolti nella gestione della politica: quello comunale e regionale, come quello nazionale ed europeo. Quindi ripeto: attualmente il principio di supremazia non rappresenta un pericolo per noi, e questa è una garanzia forte per l'autogoverno. Inoltre non bisogna dimenticare che la minoranza tedesca e ladina, come quella slovena in Italia, sono tutelate anche da un accordo internazionale. Questa garanzia non deve essere sottovalutata.

**Non crede che una divisione più chiara delle competenze ridurrebbe sensibilmente i conflitti fra Provincia e Stato davanti alla Corte costituzionale?**

Pallaver: Negli stati federali una divisione chiara dei poteri non è possibile, perché molti settori politici si intrecciano e si sovrappongono. Anche il diritto comunitario deve essere applicato a vari livelli. In Germania e in Austria ci sono continui conflitti fra lo Stato federale e i *Länder*. Una ripartizione precisa delle competenze fra Stato e Provincia è possibile soltanto in alcuni settori. Molto dipende dall'orientamento della Corte costituzionale, che interpreta la Costituzione con ampia discrezionalità. In Italia questo organismo segue una linea centralista.

**La scuola bilingue sarà uno dei temi centrali della Convenzione. Si registra una certa apertura della SVP all'applicazione del metodo CLIL nella scuola secondaria di lingua tedesca. Una scuola bilingue contrasta col diritto all'istruzione in lingua materna?**

Pallaver: La mia tesi è questa. Il diritto di una minoranza alla scuola nella propria lingua è fuori discussione, per cui il gruppo tedesco dovrebbe avere una scuola di lingua tedesca. Ci sono altre minoranze, come gli sloveni della Carinzia, che considerano una scuola bilingue la miglior soluzione. Spetta alla minoranza scegliere il modello che ritiene più opportuno. Finora il tipo di scuola è stato scelto dalla forza politica che rappresentava gli interessi della minoranza. Le cose si complicano se la minoranza

è politicamente divisa. Oggi è possibile avere un quadro delle opinioni della popolazione attraverso i sondaggi. Questo vale per il gruppo linguistico tedesco, ma ovviamente anche per gli altri due. Se emergono necessità diverse, l'offerta deve conformarsi a questa pluralità. Nessuno è obbligato a frequentare una scuola bilingue, ma la struttura deve comunque esistere. Questo non pregiudica il diritto alla formazione nella madrelingua. Ognuno potrà mandare i suoi figli nella scuola che preferisce. La scuola bilingue offre maggiori opportunità senza violare il diritto fondamentale all'istruzione nella madrelingua.

**La rappresentanza etnico-politica fissata dal regolamento della Giunta provinciale presenta qualche lacuna. Il gruppo italiano dev'essere presente, mentre quello ladino non gode della stessa garanzia. Nel caso del gruppo italiano basta una rappresentanza commisurata alla presenza italiana nel Consiglio provinciale, anziché secondo la maggioranza dei voti del gruppo. La concordanza etnica va quindi allargata per includere le forze politiche più rappresentative del gruppo italiano?**

Pallaver: Partiamo dal principio dell'inclusione, per cui tutti i gruppi linguistici dovrebbero partecipare ai processi decisionali. Anche un ladino dovrebbe figurare nella Giunta. Naturalmente ci sono cose che non possiamo regolamentare per legge, come la rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici secondo la loro composizione partitica. Non possiamo spingerci a fino a questo punto. In altri paesi sono stati trovati accordi pragmatici senza dover ricorrere alla legge. In Svizzera la cosiddetta "formula magica" si basa su una scelta volontaria dei partiti, per cui nel governo sono presenti le forze politiche maggiori, senza vincoli giuridici. La mia proposta per il Sudtirolo è una proporzionale volontaria, col requisito minimo di una rappresentanza dei tre gruppi linguistici nella Giunta secondo la loro forza numerica nel Consiglio provinciale. Le coalizioni dipendono dall'affinità ideologica. In questo modo il gruppo italiano è rappresentato solo da una parte, vale a dire dal PD. La proporzionale viene rispettata, ma la maggior parte del gruppo italiano non si sente rappresentata in Giunta, perché ha vo-

tato partiti diversi dal PD. Questo problema si risolve compensando il gruppo linguistico svantaggiato con un assessorato aggiuntivo. In questo modo almeno parte del mondo politico escluso potrebbe comunque identificarsi con la Giunta provinciale.

**Nel numero di *Politika* pubblicato nel 2012 Lei afferma che lo Statuto presenta anche una lacuna che riguarda l'esecutivo della Provincia e dei Comuni. Nella Giunta le decisioni vengono prese a maggioranza. Soltanto in pochi casi, come l'immersione linguistica nelle scuole italiane, non è stato possibile trovare un accordo. Talvolta anche gli assessori della SVP si trovano in minoranza. L'applicazione del principio di unanimità non rischia di bloccare le decisioni della Giunta?**

Pallaver: Ogni gruppo dovrebbe avere l'ultima parola sulle questioni centrali che lo riguardano. Temi come la cultura e la formazione sono sicuramente fra questi. Questo significa che in tali casi non è valido il principio della maggioranza. La SVP ha rifiutato a lungo il modello di immersione proposto dal gruppo italiano con questa motivazione: "Se voi italiani introducete questo modello, presto saremo costretti a farlo anche noi tedeschi". Nell'autonomia culturale di ciascun gruppo gli assessori di un altro non dovrebbero avere voce in capitolo. Quando degli assessori di lingua tedesca sono stati messi in minoranza in Giunta non si trattava di questioni relative all'identità della minoranza, ma di temi politici. Sulle materie suddette i gruppi linguistici deciderebbero da soli, e i rappresentanti degli altri gruppi dovrebbero soltanto prendere atto di questa decisione.

**Probabilmente la Regione Trentino-Alto Adige rimarrà in piedi soltanto se lo vorranno i partiti trentini. Come risolvere questo problema?**

Pallaver: Una riforma dello Statuto di autonomia potrà riuscire se coinvolgerà l'intera Regione Trentino-Alto Adige. Per la Provincia di Trento la Regione è il cordone ombelicale con l'autonomia, per cui su non cederà mai su questo. Al tempo stesso, però, se in Sudtirolo esistesse una maggioranza che chiede l'abolizione della Regione, questa dovrebbe po-

terla realizzare. La politica, d'altro canto, è l'arte di scegliere il male minore, di essere realisti. I trentini hanno sempre avuto un certo problema di identità. Oggi vengono messe in discussione perfino le Regioni a statuto speciale, quindi i trentini devono fare di tutto per conservare l'unione con l'Alto Adige. Altrimenti come potrebbero giustificare la propria autonomia? Spostare qualche competenza dalla Regione alle Province non cambia molto. Inoltre, ormai la Regione non crea problemi a nessuno.

**Avrebbe senso istituire una RAI autonoma, cioè dare la competenza primaria della televisione statale alla Provincia di Bolzano?**

Pallaver: Il gruppo germanofono deve avere le proprie trasmissioni in madrelingua, ma il servizio attuale potrebbe essere ampliato. Per esempio, le tre redazioni potrebbero collaborare più strettamente, magari anche producendo una maggiore quantità di trasmissioni comuni. Per fare questo naturalmente c'è bisogno di un'organizzazione diversa. Se gli utenti manifestano il bisogno di programmi bilingui, questi devono essere realizzati in aggiunta a quelli esistenti. Gli imprenditori privati guardano alla redditività e producono anche un programma in cinque lingue se il mercato lo richiede.

**Attualmente le Commissioni paritetiche vengono nominate dai gruppi di maggioranza del Consiglio provinciale e del governo centrale. È necessario riformarle?**

Pallaver: Le Commissioni paritetiche hanno una legittimazione democratica troppo scarsa. Esistono numerose istituzioni la cui presidenza viene nominata dall'alto. Le Commissioni dei 6 e dei 12 sono però organi legislativi, per cui devono essere legittimate in modo democratico. I membri di queste commissioni sono nominati dai Consigli provinciali e dal governo centrale anziché dal Parlamento. Quindi la loro legittimazione statale è minima. Inoltre democrazia significa anche trasparenza e carattere pubblico, aspetti carenti nell'attuale funzionamento delle Commissioni paritetiche.

**Il gruppo Manifest/o propone che venga abolita la dichiarazione individuale di appartenenza a un gruppo linguistico. Per l'assunzione nel pubblico impiego questo gruppo vorrebbe mettere al centro le conoscenze delle lingue. Il solo patentino potrà sostituire l'odierna proporzionale?**

Pallaver: La dichiarazione di appartenenza potrebbe essere rimpiazzata da un bilinguismo certificato. L'obiettivo fissato dalla proporzionale avrebbe dovuto essere raggiunto nel 2002, cioè anni dopo l'entrata in vigore dello Statuto. Invece non ci siamo ancora arrivati. Quando si parla di protezione delle minoranze il tempo ha un certo peso, perché non è sempre facile creare un clima di fiducia fra popoli che un tempo erano in conflitto. Negli ultimi anni, comunque, abbiamo fatto dei progressi notevoli: la fiducia reciproca fra i vari gruppi linguistici è aumentata. Magari è cresciuta molto meno la fiducia nei confronti del governo centrale. Questo però non riguarda solo il Sudtirolo.

Il sistema della proporzionale è riuscito ad evitare che i conflitti sociali venissero trasformati in conflitti etnici. I gruppi linguistici si sono messi d'accordo di spostare la competizione per i posti nel pubblico impiego all'interno dei gruppi linguistici, bloccando la concorrenza tra i gruppi linguistici. Detto questo si potrebbe articolare la seguente proposta. Potremmo sospendere la sua applicazione per 5, 7 o 10 anni e osservare cosa succede applicando unicamente il principio del merito. Se il sistema funzionasse potrebbe essere conservato. In caso contrario si potrebbe tornare alla proporzionale.

**Negli organi collegiali degli enti pubblici questo sistema di quote per gruppi linguistici resta necessario. Come si potrebbe registrare l'appartenenza ai gruppi in questi casi?**

Pallaver: Mediante una dichiarazione *ad hoc*, a meno che non ci si sentisse così "laici" da poterne fare a meno. Del resto, nella maggior parte delle democrazie moderne l'affiliazione religiosa non è più rilevante. Forse un giorno sarà lo stesso per l'identità etnica. Al tempo stesso, però, vediamo che le identità religiose stanno riacquistando un forte ruolo politico. Non sappiamo cosa ci aspetta.



## 5

### *La parità delle lingue: un pilastro nella tutela delle minoranze*

*Secondo il Barometro linguistico dell'Alto Adige 2014 la conoscenza della seconda lingua è cresciuta notevolmente. Il 70% dei germanofoni è in grado di scrivere in italiano e il 75% lo parla correntemente. Fra gli italofoeni quasi il 40% è capace di scrivere in tedesco, il 53,5% lo comprende bene o molto bene. Rispetto al 2004, sempre secondo l'ASTAT, la conoscenza della seconda lingua è migliorata nei due gruppi linguistici suddetti. Questa è una conquista importante dell'autonomia e del regolamento sul bilinguismo. Al tempo stesso, però, la conoscenza del tedesco è ancora relativamente scarsa fra i giovani del gruppo italiano, e il bilinguismo nel pubblico impiego è ancora tutt'altro che perfetto.*

#### *Pari diritti alle lingue locali*

La parificazione delle due lingue negli uffici e nei documenti pubblici è uno dei cardini dell'autonomia, come si legge nell'Accordo di Parigi (art. 1). L'autonomia, tra l'altro, ha lo scopo di "consentire la piena parificazione nel diritto con gli abitanti di lingua italiana" e "di garantire la parità della lingua tedesca e italiana negli uffici pubblici e nei documenti ufficiali" (art.1, lit. b, AP).

Il secondo Statuto di autonomia ha conferito al tedesco lo status di lingua ufficiale, in piena parità con l'italiano (art. 99 StA). Questo non riguarda soltanto gli uffici pubblici: "I cittadini di lingua tedesca hanno facoltà di usare la loro lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari e con gli organi e uffici della pubblica amministrazione...nonché con i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella pro-

vincia stessa" (art. 100 StA). Gli enti pubblici sono tutti gli enti costituiti per legge. Negli uffici pubblici è consentito anche l'uso di una sola lingua, ma negli atti destinati ai cittadini o a una pluralità di uffici devono essere usate entrambe. Soltanto l'ambito militare è rimasto dispensato dall'obbligo del bilinguismo.

In questo modo il principio territoriale (due o tre lingue ufficiali su tutto il territorio) è stato armonizzato con i diritti individuali: ogni cittadino può scegliere liberamente una delle lingue ufficiali per comunicare con gli uffici e per fruire dei servizi pubblici su tutto il territorio provinciale. La parificazione delle lingue, quindi, è un principio valido in tutta la provincia, e l'uso della propria lingua (se si tratta di una lingua ufficiale) è un diritto soggettivo di tutti i cittadini. Perciò tutti i funzionari del pubblico impiego e dei servizi di concessionari



devono attenersi alla lingua scelta dall'utente. Se una comunicazione viene avviata d'ufficio, la corrispondenza si svolge nella lingua presunta del cittadino a cui è destinata. Naturalmente anche tutte le leggi, norme di attuazione e ordinanze devono essere promulgate in forma bilingue. Una pietra miliare nell'applicazione della parificazione delle lingue fu la NdA n. 574 del 1988, che prevede anche una sanzione molto efficace per i casi di violazione delle norme statutarie sulla lingua, cioè la nullità dell'atto amministrativo.

Il diritto all'uso della madrelingua può essere rispettato soltanto se i funzionari pubblici padroneggiano entrambe le lingue. Il bilinguismo è quindi un requisito fondamentale per l'assunzione nel pubblico impiego, come sancisce la NdA n. 752/1976. Il livello di conoscenza della lingua che viene richiesto varia a seconda del lavoro. Attualmente ne esistono quattro: A, B, C e D. Il bilinguismo deve essere attestato da un "apposito esame o certificati equivalenti". Dal 2010 valgono come certificato per il livello A anche il diploma di maturità in una delle due lingue ufficiali e la laurea nell'altra. Dal 1987 il patentino è valido a tempo indeterminato, quindi non viene fatto niente per verificare se queste due lingue vengano effettivamente usate e se dopo 10 o 20 anni il funzionario le sappia ancora parlare.

L'applicazione del bilinguismo si è rivelata più problematica nelle imprese private concessionarie di servizi pubblici. Il bilinguismo rimane obbligatorio, ma l'impresa è libera di assolvere a questo dovere come preferisce. Di regola queste imprese richiedono il patentino al momento dell'assunzione, ma nella prassi il bilinguismo è meno stretto. Nelle imprese concessionarie, da sempre imprese private, non vige l'obbligo del certificato di bilinguismo allo scopo dell'assunzione. In passato si sono verificati dei contenziosi nel caso di enti pubblici che erano stati privatizzati dopo l'entrata in vigore del bilinguismo (1988).

### ***Il bilinguismo nel pubblico impiego è ancora insufficiente***

In molte regioni europee esistono norme che regolano l'uso della lingua minoritaria nella vita pubblica, ma spesso queste non riescono a intaccare il predominio della lingua nazionale. Lo stesso è accaduto in Sudtirolo. La parificazione legale delle lingue - tedesco e italiano, e in misura molto minore quella ladina - ha messo a dura prova l'intero assetto dell'autonomia sudtirolese. Molti funzionari di lingua italiana hanno rifiutato di imparare il tedesco e di utilizzarlo regolarmente. Il tedesco era già stato riconosciuto come seconda lingua ufficiale nel primo Statuto, ma l'applicazione di questa norma era rimasta sulla carta. Ma il problema ha radici più antiche. I sudtirolesi cresciuti durante la dittatura fascista erano privati dei diritti linguistici fondamentali, ma anche i loro figli nel dopoguerra spesso erano costretti a usare l'italiano nella vita pubblica, per non parlare della polizia e dell'esercito, dove l'uso esclusivo dell'italiano era la regola.

Le norme che regolano l'uso della lingua sono fra le più complesse e importanti dello Statuto. Ogni anno il Sudtirolo viene visitato da delegazioni di minoranze straniere che vogliono conoscere questo modello di autonomia. Una delle cose che le interessa di più sono appunto le norme sul bilinguismo, che in pratica sono ancora più importanti della proporzionale etnica. Non a caso l'applicazione della NdA n. 574/1988 (relativa all'uso del tedesco e del ladino nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione) ha richiesto quattro anni, cinque sentenze della Corte costituzionale, una sentenza della Corte europea e altre sentenze dei tribunali ordinari. Inizialmente gli enti pubblici statali ostacolarono il bilinguismo, per cui i rappresentanti delle due minoranze etniche dovettero lottare a lungo per ottenere la parificazione delle lingue.

Dal 1988 a oggi sono stati compiuti grandi progressi, ma nella prassi ci sono ancora molte lacune. In un sondaggio realizzato da POLITIS nel 2014 l'81% dei partecipanti di lingua tedesca ha segnalato che l'obbligo del bilinguismo non veniva sempre rispettato. Stando all'ASTAT (*Barometro linguistico* 2014),

solo il 14% degli altoatesini di lingua italiana denuncia il mancato rispetto del bilinguismo, mentre nel gruppo di lingua tedesca è il 60% che segnala casi di questo tipo.

I settori del pubblico impiego dove l'applicazione del bilinguismo è ancora incompleta sono cinque: l'Ospedale di Bolzano, le forze dell'ordine (Polizia e Carabinieri), Trenitalia, l'Agenzia delle Entrate e l'INPS. Nei servizi provinciali e comunali - cioè gli enti locali ad eccezione del Comune di Bolzano - le violazioni dei diritti linguistici sono poche. Nel complesso, secondo i dati dell'ASTAT, nel decennio 2004-2014 si è avuto un netto peggioramento del rispetto del bilinguismo da parte del servizio pubblico (*Barometro linguistico* 2014).

### ***Come perfezionare il bilinguismo nel servizio pubblico?***

Il settore pubblico dove l'uso del bilinguismo può essere migliorato è la polizia. In particolare nei concorsi per il personale, dove alcuni candidati di recente non sono stati ammessi sebbene avessero il patentino che attestava la conoscenza delle due lingue. Sono stati necessari vari ricorsi perché il Consiglio di Stato riconoscesse i loro diritti. Il problema è nato perché manca una polizia provinciale, che come tale sarebbe sottoposta alla proporzionale e alle norme di bilinguismo. Questo spiega perché in un servizio pubblico importante come questo la seconda lingua non ha ancora l'importanza che merita.

La creazione di una polizia provinciale autonoma fa parte della riforma presentata dalla SVP nel 2011 per raggiungere l'autonomia integrale. Ma ormai, come emerge dal DDL cost n.32/2013 di Zeller e Berger, il progetto è stato accantonato. Lo stesso vale per la provincializzazione delle Poste, più volte caldeggiata dalle autorità politiche locali. Evidentemente si è capito che il centralismo italiano è ancora troppo radicato per accettare riforme come queste. La regionalizzazione generale della polizia non è mai stata oggetto di discussione, tanto meno da parte del governo Renzi. La Polizia e i Carabinieri,

nella loro organizzazione interna, utilizzano esclusivamente l'italiano. Nei rapporti con i cittadini, comunque, la Polizia è tenuta a rispettare il bilinguismo. Perciò la NdA n. 732/1976 prevede che un certo numero di posti di lavoro vengano riservati a candidati bilingui. La Polizia ha cercato di migliorare l'uso del bilinguismo, ma non ha ancora raggiunto un risultato soddisfacente. La soluzione più logica sarebbe quella di prevedere l'obbligo del patentino per i concorsi (Bonell/Winkler 2010, 317-321).

Oggi il problema principale è quello di perfezionare l'uso del bilinguismo in tutti i servizi pubblici, di colmare le ultime lacune e migliorare la conoscenza due lingue. Il bilinguismo è un cardine dell'autonomia, quindi è la Provincia autonoma che dovrebbe assumere il compito di realizzarlo. Non il Commissionario del governo, come fu deciso infellicemente a suo tempo. Un ufficio provinciale per tutte le questioni linguistiche, che del resto esiste già, potrebbe svolgere:

- il controllo dell'applicazione delle norme sulla lingua nel rapporto fra cittadini e enti/uffici pubblici;
- l'applicazione di sanzioni nei casi di violazione dei diritti linguistici;
- la gestione dei reclami presentati dai cittadini;
- la promozione del bilinguismo attivo dei funzionari di tutti i servizi (inclusi i concessionari di servizi pubblici);
- la verifica periodica della conoscenza della seconda lingua (anche dopo l'assunzione nel pubblico impiego);
- lo svolgimento degli esami di bilinguismo.

Il bilinguismo è diventato obbligatorio per i servizi pubblici nel 1976. Il termine "servizio pubblico" non si riferisce all'ente che eroga, ma agli utenti. Quindi si applica a questi casi (Volgger 2014, 59):

- quando l'amministrazione pubblica cura il servizio in questione;
- quando l'amministrazione pubblica partecipa a un'impresa di diritto privato;

- quando un ente cura un servizio pubblico per il quale è stato fatto un concorso pubblico;
- quando si affida un servizio pubblico a terzi secondo le forme previste dalla legge.

Questa definizione comprende anche le imprese di diritto privato che erogano servizi pubblici importanti, come le società della telefonia (Volgger 2014, p. 53). In tali casi è stato spesso contestato che i dipendenti di queste imprese fossero obbligati a conseguire il patentino. In altre parole, la privatizzazione di questi enti ha limitato il diritto al bilinguismo degli utenti del relativo servizio. La NdA n.574/1988 prevede però che anche le imprese concessionarie siano tenute a utilizzare le due lingue. Questa norma deve essere ancora pienamente applicata. Semmai lo Statuto potrebbe precisare cosa significhi e cosa comprendano i servizi pubblici operativi in provincia di Bolzano.

### *Cultura fascista o cultura italiana?*

La spinosa questione dei toponimi si trova in una sorta di quarantena da quattro anni, cioè da quando il governo ha impugnato la relativa legge provinciale del 25 settembre 2012. La legge era stata preceduta da una lunga polemica che era nata quando alcuni ambienti politici italiani avevano cercato di estendere il bilinguismo alla toponomastica dei sentieri di montagna. Infatti molti di questi non erano stati dotati di indicatori con i nomi inventati da Ettore Tolomei. Dopo un faticoso compromesso fra la SVP e il PD si arrivò alla legge suddetta, che delegava la competenza per la toponomastica locale ai comprensori. Il consiglio direttivo dei comprensori avrebbe dovuto presentare alla nuova Commissione provinciale di cartografia le proposte per i toponimi. La Commissione avrebbe dovuto valutare le proposte ed eventualmente approvarle.

In questa legge provinciale si parte dall'uso quotidiano dei toponimi facendo riferimento anche alla forma tradizionale dei toponimi storici: "Ogni toponimo viene registrato nella sua versione tedesca, italiana e ladina" (L.P. 25 settembre 2012, art. 1,

comma 4 e 5). La commissione di cartografia non avrebbe potuto cancellare toponimi di comuni e frazioni ideati da Tolomei, perché questi sono riconosciuti con legge regionale. Quindi non cambierebbe niente per Salonetto (Schlaneid), Spelonca (Spiluck) o Scezze (Tschötsch). Nonostante questo il governo ha impugnato la legge sostenendo che questa violasse l'obbligo della toponomastica bilingue (art.8, comma 1, lit.2, StA). La Consulta non si è ancora pronunciata.

La competenza primaria per la toponomastica spetta alla Provincia di Bolzano, che naturalmente deve rispettare il bilinguismo. Questo obbligo è la vera causa della questione tuttora irrisolta. Anche in Valle d'Aosta i toponimi erano stati italianizzati durante il fascismo, ma nel 1946 vennero ripristinati quelli francesi. In Sudtirolo, al contrario, questa falsificazione del patrimonio culturale non venne cancellata neanche dopo la fine della guerra, ma fu addirittura confermata nello Statuto di autonomia. Duole dirlo, ma era stato proprio il ministro Gruber ad accettare la toponomastica italianizzata quando aveva sottoscritto l'Accordo di Parigi. Il Prontuario dei nomi italiani dell'Alto Adige, che elenca 8.350 toponimi, è l'opera di un unico fascista fanatico, Ettore Tolomei. La sua opera di italianizzazione fu sostenuta da Mussolini, che voleva presentare il Sudtirolo come una terra italiana da sempre per legittimare l'annessione a livello internazionale.

Questi toponimi inventati da Tolomei sono diventati una specie di patrimonio culturale del gruppo italiano. Qualsiasi revisione di questo lascito fascista viene visto non soltanto come un attacco all'italianità del Sudtirolo, ma anche al principio della parità linguistica. La toponomastica italoфона è carica di contenuti emotivi e affettivi, mentre la sua origine fascista e antidemocratica è stata quasi completamente dimenticata. Si dimentica che gran parte della microtoponomastica (toponimi di masi e contrade) non è stata creata da abitanti storici di quei luoghi. Un italiano che proponga una valutazione del Prontuario di Tolomei basata su una lettura critica del fascismo spesso viene considerato un traditore. Oggi per la maggior parte degli italoфoni questi nomi non sono il frutto di una strategia fasci-

sta che puntava all'assimilazione, ma un semplice patrimonio culturale.

Come abbiamo già detto, il governo ha impugnato la legge provinciale sulla toponomastica. La controversia potrebbe essere risolta in due modi:

**Primo modo:** Il bilinguismo sancito dall'Accordo di Parigi e dallo Statuto non va inteso come obbligo di esprimere ogni toponimo in due lingue, ma come obbligo di riportare i termini tecnici geografici (lago, malga, monte, valle, etc.) nelle due lingue aggiungendo la sua forma storica tradizionale. Il toponimo in due lingue va riportato soltanto se i due nomi si basano su criteri scientifici. È questo il sistema che viene applicato in altre regioni italiane abitate da minoranze linguistiche. Quindi, seguendo i suggerimenti di Christian Kollmann, va fatta una doppia distinzione:

- a) distinzione fra toponimi e termini geografici;
- b) distinzione fra toponimi storicamente fondati e storicamente infondati (quelli conosciuti da Tolomei).

Il bilinguismo nella toponomastica va quindi precisato come obbligo riferito ai termini tecnici, non ai toponimi in senso stretto. Una tale distinzione consentirebbe al legislatore provinciale di lasciarsi alle spalle almeno la microtoponomastica inventata da Tolomei, e di conseguenza alleggerirebbe il compito della Corte costituzionale.

**Secondo modo:** Una soluzione più chiara sarebbe quella di eliminare dallo Statuto l'obbligo della toponomastica bilingue in quanto tale. In questo modo la Corte costituzionale non avrebbe più nessuna norma di riferimento per invalidare quanto è stato deciso dalla Provincia di Bolzano. In sostanza si tratterebbe di andare oltre l'Accordo di Parigi, come peraltro è avvenuto anche in altri campi. La rinuncia a buona parte del prontuario toloмеiano sarebbe tardiva, ma fondata. Questa eredità fascista verrebbe finalmente accantonata con il consenso delle forze democratiche. Questo stimolerebbe il reciproco rispetto dei gruppi linguistici.

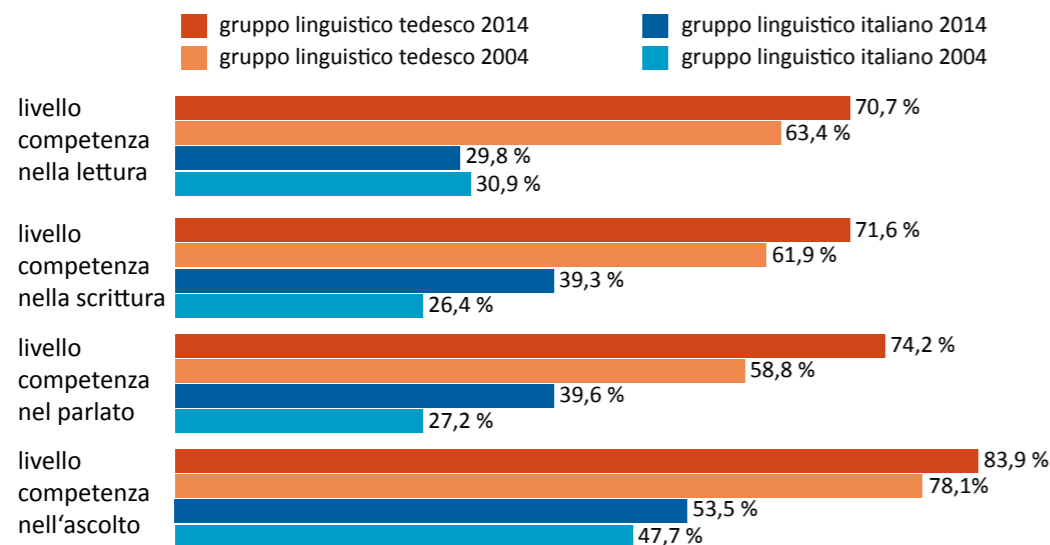
### *Bilinguismo in crescita*

Il Sudtirolo viene spesso definito una terra bilingue o plurilingue. In effetti le lingue ufficiali sono tre, ma questo non significa che ogni abitante le padroneggi perfettamente. Semmai, si può dire che la maggior parte della popolazione conosca bene una o due lingue diverse dalla propria madrelingua. Neanche in Svizzera, dove le lingue ufficiali sono quattro, esiste una popolazione quadrilingue, sebbene una percentuale consistente parli anche una o due delle lingue diverse dalla propria. Ma se per bilinguismo si intende che la popolazione conosca entrambe le lingue allo stesso modo, allora questo obiettivo non è stato ancora raggiunto, e sarà difficile raggiungerlo in tempi brevi. Tre quarti del gruppo tedesco sa parlare l'italiano, ma non certo con la perizia di un interprete. Il fatto che nel 2014 il 38% del totale della popolazione abbia il patentino non significa che questa percentuale sia bilingue. È comunque positivo che la conoscenza dell'altra lingua cresca continuamente. Questo è dovuto anche all'autonomia.

Una delle basi dell'autonomia sudtirolese è il principio dei gruppi linguistici (*Sprachgruppenprinzip*): "L'autonomia sudtirolese è un ordinamento giuridico in cui confluiscono due tipi di competenze previste dal diritto costituzionale, cioè l'autogoverno territoriale e la tutela dei gruppi linguistici (...). Ciò all'interno dell'Italia e talmente singolare che con buoni motivi è definita 'la specialità nella specialità' " (Toniatti 2005, 74). Un'altra peculiarità dell'ordinamento sudtirolese risiede "...nella gestione giuridica strutturale della propria società non solo riguardo alla propria cittadinanza individuale, ma anche per i gruppi linguistici" (Toniatti 2005, 77). I tre gruppi linguistici sono riconosciuti come soggetti di diritti collettivi.

Un campo, dove il bilinguismo si è affermato, è il mondo del lavoro, anche al di fuori del pubblico impiego. Il 31,2% degli altoatesini di lingua italiana al lavoro (settore privato) parla anche il tedesco, il 61,2% dei germanofoni parla anche l'italiano. L'80% degli occupati afferma di non avere problemi di comunicazione sul posto di lavoro, mentre il 19,2% si

## Grafico 1 – Conoscenza “buona” e “ottima” della seconda lingua



Fonte: ASTAT – *Barometro linguistico* 2004 e 2014

esprime in senso contrario. Ma in questo campo incide fortemente il fattore dell'immigrazione (ASTAT 2015, 92). La conoscenza dell'altra lingua non viene stimolata soltanto dal bilinguismo obbligatorio, ma anche dall'organizzazione interna delle imprese e dalla loro apertura ai mercati stranieri.

Conoscere l'altra lingua (per i ladini le altre due) è una ricchezza indiscutibile e costituisce uno degli obiettivi principali del sistema formativo: tre quarti degli altoatesini considera la conoscenza della seconda lingua un arricchimento culturale, quasi la metà un vantaggio concreto. Solo il 18,5% della popolazione la ritiene una semplice necessità (ASTAT 2015, 182). Più alto è il livello di formazione, più normale è l'apprendimento della seconda lingua: il 60% la considera molto importante, il 36,7% piuttosto importante. La percentuale dei monolingui è minima (7%). La lingua tedesca cresce a causa dell'aumento demografico e dell'immigrazione dai paesi germanofoni, mentre l'italiano cresce in seguito all'immigrazione di extracomunitari che prendono la cittadinanza. Anche la lingua ladina continua a crescere (ASTAT 2015, 35). Col tempo questo

potrebbe creare un problema: la maggior parte degli immigrati potrebbe privilegiare l'italiano, senza considerare che il tedesco è altrettanto importante per l'integrazione sociale e per le prospettive professionali nell'ambito provinciale. Quindi sarebbe il caso di aggiungere un esame di lingua tedesca alla procedura per l'acquisizione della cittadinanza italiana.

Negli ultimi 40 anni, cioè dall'entrata in vigore delle norme sul bilinguismo nei servizi pubblici, il gruppo italiano ha fatto dei progressi notevoli. Il 30% ha ottenuto il patentino (ASTAT 2015, 102), quasi il 40% conosce bene o molto bene il tedesco. La scuola italiana ha promosso un'ampia gamma di iniziative per l'apprendimento della seconda lingua. Se il gruppo linguistico italiano potrà gestire più liberamente tali iniziative questo sarà positivo per tutti. La parità delle due lingue nella vita pubblica, il plurilinguismo universitario e la crescente importanza della lingua tedesca nel campo del lavoro sono uno stimolo costante per l'apprendimento della seconda lingua. Favorire questo processo rientra fra i compiti prioritari della Provincia. Se si

eccettuano il perfezionamento del bilinguismo e un nuovo regolamento della toponomastica, lo Statuto non ha bisogno di modifiche in materia linguistica, ma è sufficiente che venga pienamente applicata la normativa vigente.

### Per approfondire

Baur, Siegfried (2000), *Die Tücken der Nähe*, Alpha & Beta, Meran.

Baur, Siegfried, Giorgio Mezzalana e Walter Pichler (2008), *La lingua degli altri. Aspetti della politica linguistica in Alto Adige/Südtirol dal 1945 ad oggi*, Franco Angeli, Milano.

Brennerbasisdemokratie: [www.brennerbasisdemokratie.eu](http://www.brennerbasisdemokratie.eu)

Dubis, Klaus (2008), *Das Recht auf den Gebrauch der Sprachen im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung*, EDK, Torriana.

Franceschini, Rita (2013), „Die Potentialität von Mehrsprachigkeit: Vier Szenarien für ein dreisprachiges Gebiet wie Südtirol“, in Barbara Hans-Bianchi et al., a cura di, *Fremdes wahrnehmen, aufnehmen, annehmen*, Peter Lang, Frankfurt, pp. 179-194

Atz, Hermann/Pallaver, Günther/Haller, Max (Hrsg. 2016), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Gaismair-Gesellschaft/APOLLIS, Nomos, Baden-Baden.

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2006), *Barometro linguistico dell'Alto Adige 2004*, ASTAT, Bolzano.

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2015), *Barometro linguistico dell'Alto Adige 2014*, ASTAT, Bolzano.

*Südtirol 2019: ein Manifest – Themen für den Südtirol-Konvent*: <https://manifesto2019.wordpress.com/>

Volgger, Ruth Margit (2014), *Über den Gebrauch der deutschen Sprache bei den öffentlichen Dienstleistungen in Südtirol. Theorie und praktische Anwendung*, Studienverlag, Innsbruck.



## *“Valorizzazione delle diversità”: miti da sfatare*

Talvolta l'autonomia del 1972 è tacciata di essere un sistema che cristallizza le divisioni linguistiche e mantiene separati i gruppi linguistici a discapito dell'integrazione fra le persone dei vari gruppi linguistici. In questa prospettiva si considera l'impianto giuridico, elaborato in questi 45 anni di Statuto di autonomia, come un sistema volto alla divisione dei gruppi etnici e di conseguenza si ritiene negativo, che i gruppi linguistici nella loro vita culturale continuino ad avere una “esistenza parallela”.

Se guardiamo bene il testo dello Statuto del 1972 non si trova nessuna norma che prevede esplicitamente la “divisione dei gruppi linguistici”, a parte l'art. 19 sul sistema scolastico. Ma anche questo articolo sancisce nient'altro che il diritto all'istruzione nella madrelingua dal quale deriva un'organizzazione delle scuole distinta per lingua. Ogni famiglia in Alto Adige è libera di iscrivere i propri figli nella scuola preferita. La scuola distinta per lingua veicolare è nient'altro che espressione del diritto fondamentale di una minoranza etnico-linguistica alla scuola nella propria lingua. La stessa proporzionale, sistema di quote per garantire l'equità nell'attribuzione di posti di lavoro e alloggi di edilizia agevolata,

nella realtà sociale non ha diviso i gruppi linguistici, anzi, ha favorito un maggior intreccio nella convivenza quotidiana. I diritti di rappresentanza politica non sono ancora perfetti, ma in linea di principio tutte le istituzioni democratiche prevedono regole precise di inclusione dei tre gruppi linguistici riconosciuti dallo Statuto.

Quindi, a parte la scuola, nello Statuto del 1972 non si ravvisa un intento di divisione dei gruppi, semmai si riconosce a ciascun gruppo il diritto all'autogestione in riguardo agli affari culturali e scolastici, purché ancora perfezionabile. La retorica delle “gabbie etniche”, molto diffusa in Alto Adige negli anni 1980 e 1990, negli ultimi anni si è affievolita, ma fu viziata sin dall'inizio. Viziata perché non ha distinto fra una normativa provinciale o statutaria che garantisce diritti culturali, di rappresentanza e di autonomia culturale da una parte e la realtà sociale dall'altra parte, che si è sviluppata spontaneamente secondo le preferenze della popolazione. Nessuna norma in Alto Adige ha mai impedito a nessuno di istituire associazioni culturali, dello sport e del tempo libero linguisticamente misti, di partecipare alle iniziative dell'altro gruppo, di orga-

nizzare iniziative di tutti i tipi usando tutte le lingue possibili. In parole povere: se un gruppo teatrale ha voluto mettere in scena un'opera bilingue, in Alto Adige era ed è libero di farlo ad ogni momento. Che piaccia al pubblico è un altro conto. Al di fuori degli enti pubblici, sottoposti a un regime rigoroso di bilinguismo, né nel mondo del lavoro né nella vita culturale esistono divieti sull'uso della lingua. In Sudtirolo oggi con la sua ricca vita culturale ce n'è di tutto e per tutti, anche perché la società civile ha le sue dinamiche intrinseche. Tacciare l'autonomia di dividere i gruppi è frutto di un grande equivoco, perché si confondono le regole istituzionali, volte a garantire l'equa rappresentanza di tutti i gruppi, con la vita culturale che si sviluppa liberamente in una società civile, da queste parti composta da tre gruppi linguisticamente distinti.

Un'altra figura retorica fin troppo abusata nel discorso pubblico altoatesino è quello della “valorizzazione della diversità”, dalla quale di regola si deriva la necessità di una scuola bilingue. Al limite si può valorizzare una cultura specifiche o alcune, cioè promuovere le iniziative, i prodotti, e la vita culturale di una comunità culturale, ma come si fa a valorizzare un concetto astratto come la “diversità”? La diversità, a rigor di logica, vive dello sviluppo creativo delle singole culture diverse presenti in Alto Adige. Finché le culture possono prosperare liberamente con le loro specificità non hanno bisogno di essere “valorizzate”. Questo vale per tutti i gruppi linguistici, non solo per le due minoranze nazionali.

Autori come Andrea Carlà propongono uno Statuto “che rafforza lo sviluppo di un'identità territoriale comune che si sovrappone alle distinzioni linguistiche, favorisca, invece di rallentare, l'integrazione dei gruppi linguistici e incoraggi una vera valorizzazione della diversità slegata da timori protezionistici, al fine di creare una società imperniata non solo sulla coesistenza, ma anche sul vivere insieme e sul condividere” (Carlà, in questo volume, p. 88-92). L'affermazione è emblematica per un discorso molto presente in Alto Adige, basato su percezioni errate. Un'identità territoriale, cioè il legame con la propria terra, per tradizione storica è fortemen-

te sviluppato nel gruppo tedesco e ladino. Se fosse meno presente nel gruppo italiano sarebbe azzardato accreditare questo ritardo allo Statuto di autonomia, perché non vi è traccia che lo vietasse. Dal 1976 si applicano le norme sulla proporzionale e sul bilinguismo, che di fatti furono una forte molla per il gruppo italiano di prendere sul serio l'apprendimento del tedesco. L'autonomia non ha rallentato, ma ha accelerato la conoscenza della seconda lingua, stando alle cifre del Barometro linguistico 2014, e così anche il senso di “identità territoriale”, accresciuto anche fra il gruppo di lingua italiana. Non si tratta di incentivare la “valorizzazione della diversità”, ma semplicemente di dare spazio alle culture presenti.

Problematico è anche il concetto di “integrazione dei gruppi linguistici” come un possibile obiettivo di fondo del futuro Statuto di autonomia. Nessuna società funziona senza un minimo di integrazione, ma cosa significa questo in una società basata sul riconoscimento e sulla convivenza di tre gruppi linguistici? Oggi nei centri urbani più grandi della provincia i gruppi linguistici condividono tanti spazi sia pubblici sia privati, collaborano a tutti i livelli e si intreccia la vita quotidiana in mille modi, che sembra assurdo parlare di “mancanza di integrazione”. Si tratta di un equivoco di chi confonde il libero sviluppo culturale dei gruppi e le preferenze delle persone con un'idea del tutto astratta di integrazione sul piano culturale. A parte tantissime iniziative comuni e intrecci culturali di ogni tipo, in una società libera con tre comunità linguistiche ognuno è libero di organizzarsi come vuole. A parte la tutela delle minoranze linguistiche è la parità dei diritti e delle opportunità di tutti questi gruppi che uno Statuto di autonomia valido deve garantire.



6

## Quali alternative alla proporzionale?

**Un regolamento di quote per la discriminazione positiva: è questo, in termini tecnici, il sistema che viene definito proporzionale etnica. A determinati gruppi sociali, etnici o linguistici, che in passato sono stati discriminati in qualche modo, vengono garantite delle quote prestabilite di alcune risorse (posti di lavoro, abitazioni, etc.). L'assegnazione di tali risorse pubbliche viene realizzata attraverso un meccanismo correttivo. Qualcosa di analogo viene previsto in India per le caste inferiori, negli Stati Uniti per gli afroamericani e per altre minoranze, nell'Irlanda del Nord per cattolici e protestanti. In Sudtirolo questo sistema riguarda i tre gruppi linguistici. La proporzionale etnica è uno degli aspetti dell'autonomia che sia stato più discusso e contestato.**

### A che punto siamo con la proporzionale?

La proporzionale ha lo scopo di garantire l'attribuzione di alcune risorse pubbliche (posti del pubblico impiego, fondi del bilancio provinciale per finalità sociali e culturali, etc.) secondo la consistenza numerica dei gruppi linguistici. La norma di attuazione n.752/1976, che applica l'art. 89 dello Statuto, è in vigore da 40 anni. Questo criterio era già previsto dall'Accordo di Parigi, dato che il regime fascista aveva tentato di estromettere i germanofoni dal pubblico impiego e dall'accesso all'edilizia agevolata. Con la NdA n.351/1997 sono state introdotte l'applicazione flessibile della proporzionale e l'applicazione negli enti pubblici privatizzati. Questo sistema avrebbe dovuto eliminare la discriminazione subita dai germanofoni non soltanto durante il fascismo, ma anche nell'immediato dopoguerra. Per poter applicare questa regola bisogna individuare la consistenza numerica dei gruppi linguistici, che deriva da una dichiarazione di appartenenza legal-

mente vincolante. Vediamo qual è la situazione attuale e come potrebbe articolarsi una riforma della materia.

Secondo i dati più recenti, si può affermare che la proporzionale funziona almeno negli enti locali. Alla fine del 2014, sui 49.300 dipendenti pubblici (26,5% dei lavoratori dipendenti e 20% circa degli attivi in provincia di Bolzano), il 70,5% era composto da tedeschi, il 26% da italiani e il 3,5% da ladini. Il censimento del 2011 ha dato i seguenti risultati: 69,4% tedeschi, 26,06% italiani e 4,5% ladini. Questi ultimi non raggiungono la quota corrispondente in nessuna delle cinque grandi aree degli enti locali, perché mancano i candidati (ASTAT-Info, n.3/20016). Negli ultimi tempi è emerso che le dichiarazioni fatte a titolo individuale per la proporzionale non corrispondono più alle dichiarazioni del censimento per stabilire il rapporto numerico fra i gruppi linguistici (vedi grafico 2).

Nel campo dell'amministrazione statale, al contrario, gli effetti della proporzionale sono stati minori. Centinaia di posti di lavoro riservati al gruppo tedesco sono tuttora vacanti. Circa 6.000 degli 8.860 dipendenti statali lavorano per la Polizia, i Carabinieri e l'Esercito, enti non sottoposti alla proporzionale etnica. Degli altri, il 58,3% è costituito da lavoratori di lingua tedesca, il 39,3% da italiani e il 2,4% da ladini (ASTAT-Info n.3/2016). Trenitalia e le Poste hanno rispettato la proporzionale, ma negli ultimi anni hanno ridotto sensibilmente i propri organici. In sostanza, il settore della sicurezza interna ed esterna resta egemonizzato dal gruppo linguistico italiano, sul quale lo Stato non dà informazioni precise. Sta di fatto che senza la proporzionale la situazione distorta del pubblico impiego sarebbe rimasta immutata.

Nell'applicazione della proporzionale ha inciso la privatizzazione degli enti pubblici: quando, a partire degli anni Ottanta, vari enti statali come le Ferrovie e le Poste sono state trasformate in società di capitali, la Consulta ha riconosciuto la legittimità giuridica della sua applicazione in quegli enti. Nel caso dei servizi pubblici interamente privatizzati come la Telecom la proporzionale invece non è più applicabile (Bonell/Winkler 2010). Il problema della privatizzazione tocca anche la Provincia autonoma. Le società di diritto privato controllate dalla Provincia non sono soggette alla proporzionale e hanno un minor numero di dipendenti italofoeni. Perciò la proporzionale può anche essere considerata una garanzia che gli altoatesini di lingua italiana vengano assunti dagli enti pubblici e dalle società controllate.

Per quanto riguarda certe prestazioni sociali assegnate secondo la proporzionale etnica l'ASTAT non offre dati chiari, anche perché questo settore di applicazione è sempre meno importante. Nell'edilizia agevolata (2012) la distribuzione secondo i gruppi linguistici è quella riportata nella tab. 3.

Cosa pensa la popolazione della proporzionale? La maggioranza (57,3%) la valuta positivamente (ASTAT 2015, 173-174), mentre un terzo esprime l'idea contraria. Quasi la metà dei sudtirolesi pensa

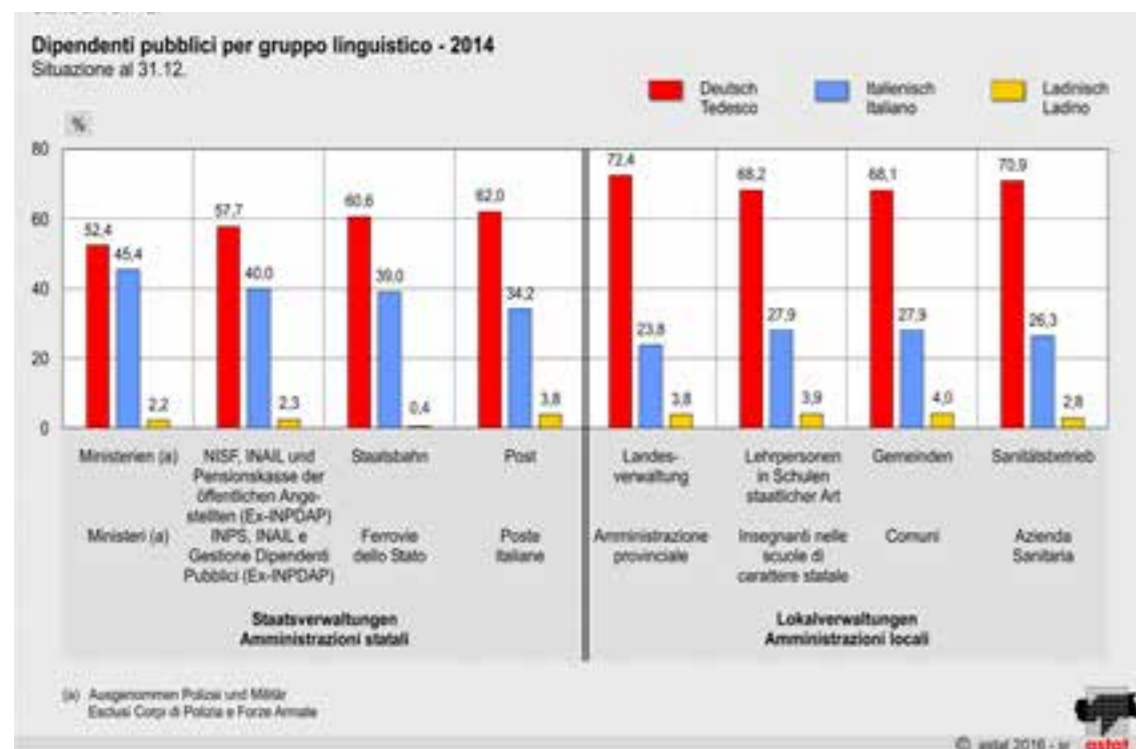
che in un'Europa senza frontiere la proporzionale non avrebbe più senso (ASTAT Barometro linguistico 2014, 175), opinione condivisa dal 71% del gruppo linguistico italiano. Secondo un'inchiesta di POLITIS (Benedikter 2014, 126-142) il 52% è contraria all'abolizione della proporzionale nel pubblico impiego, mentre il 69% degli italofoeni sarebbe favorevole.

Come modificare la proporzionale? Per la metà degli intervistati va bene così com'è, mentre l'altra metà propone un esame di bilinguismo più severo ai fini dell'assunzione nel pubblico impiego. In ogni caso non bisogna dimenticare che la proporzionale offre a tutti i gruppi linguistici le stesse opportunità di accedere al pubblico impiego. Se il requisito del bilinguismo non fosse stato temperato dalla proporzionale, cioè se fosse stato il criterio fondamentale per l'assunzione nel pubblico impiego, questo avrebbe avvantaggiato i germanofoni, che hanno un livello di bilinguismo più avanzato. Non stupisce che il 66% dei sudtirolesi di lingua tedesca consideri la proporzionale un contributo alla convivenza pacifica (ASTAT 2015, 176), atteggiamento condiviso solo dal 38% degli italofoeni.

Come si diceva sopra, quasi la metà degli altoatesini pensa che in un'Europa senza frontiere la proporzionale non avrebbe più senso. Ma anche questa idea è poco convincente. Se ai candidati dei paesi comunitari che partecipano ai concorsi pubblici fosse richiesto soltanto un certificato di bilinguismo, i germanofoni sarebbero ampiamente favoriti, dato che all'interno dell'UE gli italiani che imparano il tedesco sono molto meno numerosi dei germanofoni che imparano l'italiano. Quindi la proporzionale sarebbe una garanzia anche all'interno di un'Europa senza frontiere.

Chi ritiene che la proporzionale sia un sistema superato deve considerare cosa accadrebbe se venisse abolita: l'effetto potrebbe essere opposto a quello auspicato. Infatti, attraverso l'applicazione della proporzionale a certe risorse pubbliche (posti di lavoro, fondi sociali e culturali) in Alto Adige sono stati quasi eliminati il clientelismo e la strumentalizzazione politica, fenomeni molto frequenti in Italia.

## Grafico 2 – Dipendenti pubblici in Alto Adige per gruppo linguistico



Fonte: ASTAT-Info Nr.3/2016

I contributi per l'edilizia agevolata erogati nel 2012 sono i seguenti:

Tab. 4 – Domande approvate per l'edilizia agevolata - 2012

	Tedesco	Italiano	Ladino	Altri	Totale
Acquisto	570	353	9	32	964
Acquisto e risanamento	25	56	1	4	86
Nuova costruzione	549	24	35	-	608
Risanamento	188	66	14	4	272
Totale	1.332	499	59	40	1.930
<b>Totale in %</b>	<b>69,1%</b>	<b>25,7%</b>	<b>3,1%</b>	<b>2,1</b>	<b>100</b>

Fonte: Interrogazione n.5/7-2014 del Gruppo dei VERDI nel Consiglio provinciale. La categoria *Altri* indica i cittadini stranieri, che non sono obbligati a dichiarare l'appartenenza linguistica.

Inoltre, in questi 40 anni la proporzionale non è mai stata impugnata e si è dimostrata compatibile anche con la normativa comunitaria. Alexander Langer aveva contestato a lungo la proporzionale, ma si era sbagliato: questa norma non solo ha evitato le tensioni etniche, ma ha anche ravvicinato italo-foni e germanofoni nel campo del lavoro e nella vita quotidiana. *Never change a winning horse* (cavallo vincente non si cambia), recita un vecchio proverbio inglese. Ma forse questo strumento potrebbe essere ulteriormente migliorato. Vediamo come.

### Proposte di riforma

Prima di tutto è necessario ricordare quali sono i settori di applicazione della proporzionale etnica. Il sistema regola l'assegnazione dei posti nel pubblico impiego, inclusi gli uffici statali, ad eccezione delle forze di sicurezza e dell'Esercito; l'assegnazione di contributi per l'edilizia agevolata, inclusi i fondi provinciali per la cultura; l'assegnazione dei posti di lavoro negli organi politici e negli organi collegiali di enti pubblici. La proporzionale è meno utile nel settore sociale, dove viene applicata con un criterio che tiene conto anche del bisogno. A questo proposito andrebbe emendato l'attuale art. 15, limitando l'applicazione della proporzionale ai fondi per la cultura (art. 15, comma 2).

Per quanto riguarda l'occupazione dei posti negli organi politici per raggiungere la rappresentanza proporzionale l'attuale uso della dichiarazione di appartenenza linguistica potrebbe essere sostituita da un sistema analogo a quello che viene praticato nel Parlamento dell'Irlanda del Nord. In questa regione autonoma, all'inizio della legislatura, ogni deputato deve dichiararsi "nazionalista", "unionista" o "altro". Nel corso della legislatura può cambiare aggregazione soltanto una volta.

Perciò la presente proposta di riforma si concentra sul pubblico impiego negli enti locali e statali. Diversamente da altre regioni plurilingui il criterio del bilinguismo nel momento dell'assunzione non viene applicato secondo il settore di impiego. Una persona può vantare un bilinguismo generico, ma

senza conoscere la terminologia necessaria per fare un certo lavoro. Per questo motivo di regola il test linguistico – compresi i posti più qualificati dell'UE – viene svolto in concomitanza col concorso di assunzione. L'attuale esame del patentino non è il metodo ideale per garantire che i servizi pubblici siano perfettamente bilingui, soprattutto nel contatto con il pubblico: sarebbe meglio concepire un test più specifico. Questo potrebbe ridimensionare l'importanza del patentino e promuovere il bilinguismo, ma probabilmente non sarebbe accettato subito da tutti.

Le alternative immaginabili al sistema della proporzionale sono tre, attuabili anche in forma combinata:

1. la sospensione temporanea della proporzionale in alcuni settori. I requisiti per l'assunzione sarebbero soltanto la qualifica professionale e il patentino (secondo una sentenza della Corte europea sono riconosciuti anche altri certificati oltre al patentino);
2. la sostituzione della proporzionale con un rafforzamento del criterio della residenza;
3. la sostituzione della proporzionale con un criterio che preveda una migliore padronanza linguistica.

La prima variante viene proposta dai VERDI, da Open Democrat e dal senatore Francesco Palermo: la proporzionale andrebbe sospesa per verificare se i posti di lavoro siano distribuiti equamente secondo i gruppi linguistici anche in assenza di questa regola. Anche Tila Mair (cfr. intervista in questo volume) propone di rinunciare alla proporzionale per quanto riguarda i livelli inferiori della carriera, soprattutto nel servizio sanitario. Per essere ammessi ai concorsi sarebbero sufficienti la qualifica professionale e il patentino.

Nella seconda variante il criterio per l'ammissione al pubblico impiego è la durata della residenza in provincia di Bolzano. I cittadini extracomunitari, per esempio, ottengono il diritto a certe prestazioni sociali dopo una residenza continuata di 5 anni. Per i cittadini comunitari si tratta invece di 6 mesi. Nei concorsi – a meno che non siano riservati

ai cittadini italiani – non si applica il criterio della residenza: l'introduzione di una durata minima di residenza all'interno della Provincia come criterio di accesso al pubblico impiego contrasterebbe con la libertà di movimento dei lavoratori fissata dall'UE. Proteggere il pubblico impiego limitando l'eccessiva concorrenza dall'esterno è giusto, ma i principi fondamentali dell'Unione Europea valgono anche per il Sudtirolo. Del resto, anche tanti sudtirolesi ne beneficiano negli altri paesi comunitari.

Infine, la terza variante. Oggi il pubblico impiego comprende quattro livelli (A, B, C e D), per ciascuno dei quali si richiede il certificato di bilinguismo corrispondente. Secondo le statistiche più recenti (2014), i germanofoni che hanno il patentino sono il 38,3%, mentre gli italo-foni arrivano al 30%. Gli impiegati pubblici rappresentano il 20% della popolazione attiva. Il patentino, comunque, attesta una generica conoscenza delle due lingue, ma non una perizia specifica per il settore al quale ci si candida.

Attualmente la lingua utilizzata nei concorsi non viene stabilita secondo il posto vacante, ma secondo le preferenze del candidato, che può decidere se svolgere l'esame in lingua tedesca o italiana. Questa scelta non deve essere comunicata in anticipo, ma il giorno stesso dell'esame. La lingua dell'esame scritto deve comunque essere identica a quella dell'orale. Ciò significa che la lingua del concorso non deve corrispondere né alla lingua dichiarata del candidato, né alla lingua materna, né a quella che verrà utilizzata prevalentemente sul posto di lavoro. In altre parole, si può liberamente scegliere la lingua tedesca o italiana. Per esempio, un germanofono che si è aggregato al gruppo linguistico italiano può candidarsi per un posto riservato al gruppo italiano, ma svolgere il relativo esame in tedesco. Questo regolamento contrasta con gli altri criteri che regolano il pubblico impiego.

In ogni caso, al momento dell'assunzione non si richiede la conoscenza della lingua ufficiale del settore specifico: basta avere il normale patentino. Se si volesse rafforzare il criterio della padronanza linguistica, il concorso potrebbe svolgersi nelle due lingue ufficiali. Il concorso verrebbe vinto da quei

candidati che offrono le migliori competenze tecniche e linguistiche. Questo sarebbe un passo avanti, soprattutto nei livelli superiori della carriera. L'organizzazione dei concorsi sarebbe più costosa, ma questo sarebbe pienamente motivato dalla particolarità di una provincia bilingue. La qualità del bilinguismo potrebbe essere ulteriormente migliorata da una revisione periodica del patentino, in modo da evitare che la conoscenza della seconda lingua peggiorasse col tempo. In altre parole, un sistema analogo a quello che si usa per la patente di guida (revisione ogni 10 anni).

Oltre alle tre ipotesi suddette merita attenzione quella avanzata da Alberto Bistarelli. Si tratta di mantenere la proporzionale come regola generale del pubblico impiego, ma di assegnare singoli posti di lavoro tramite concorsi regolati col principio della lingua anziché del gruppo linguistico. Questo significa che un posto di lavoro spettante a un germanofono verrebbe attribuito con un concorso in lingua tedesca, mentre un posto di lavoro "italiano" verrebbe assegnato mediante un concorso in italiano. Anche qui sarebbero decisive la competenza tecnica e linguistica dell'aspirante, indipendentemente dalla sua appartenenza a uno dei gruppi. Sarebbe comunque richiesto il patentino del bilinguismo, ma la dichiarazione di appartenenza sarebbe superflua. In questo modo, però, la competenza linguistica del candidato verrebbe rilevata in modo meno preciso.

Da queste ultime due soluzioni, entrambe conformi con il diritto comunitario, trarrebbero vantaggio i cittadini, perché i servizi pubblici sarebbero più bilingui. La conoscenza della lingua avvantaggerebbe i sudtirolesi di ogni gruppo rispetto ai candidati provenienti da altri paesi comunitari: in quale parte dell'UE si può acquisire un bilinguismo italiano-tedesco meglio che in Alto Adige? Questo procedimento permette una migliore tutela delle minoranze etniche, perché è più importante garantire un servizio pubblico bilingue efficiente che riservare dei posti di lavoro a persone provenienti dalla stessa provincia. A questo scopo sia lo Statuto che le NdA andrebbero modificati.

## Per approfondire

Benedikter, Thomas (2014), "Una fotografia di opinioni sull'autonomia. Il sondaggio sulla riforma dell'autonomia", in Thomas Benedikter, a cura di, *Con più democrazia verso più autonomia*, POLITIS-SBZ, Bolzano, pp. 126 ss.

Bonell, Lukas e Ivo Winkler (2010), *L'autonomia dell'Alto Adige*, Provincia autonoma di Bolzano, Bolzano.

Brennerbasisdemokratie:  
[www.brennerbasisdemokratie.eu](http://www.brennerbasisdemokratie.eu)

Gudauner, Karl (2013), „Zu Unrecht verteufelt. Eine Zwischenbilanz zum Proporz als Garantiestrument“, *Politika*, 13, pp. 181 ss.

Poggeschi, Giovanni (2005), „Der ethnische Proporz“, in Joseph Marko et al., a cura di, *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Nomos, Baden-Baden, pp. 351 ss.

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT *Barometro linguistico dell'Alto Adige 2014*, ASTAT, Bolzano.

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2016), *Dipendenti del pubblico impiego 2014*, Bolzano.



## **„Uno Statuto moderno deve contemplare anche il diritto all'autodeterminazione.”**

**Intervista a Simon Constantini, coordinatore di [www.brennerbasisdemokratie.eu](http://www.brennerbasisdemokratie.eu), uno dei blog politici più letti e conosciuti in Sudtirolo**

**L'autodeterminazione non rientra fra i temi che vengono discussi quando si parla di riformare lo Statuto. Crede che l'ampliamento dell'autonomia sarà un passo intermedio verso l'autodeterminazione o renderla addirittura superflua?**

Constantini: L'ampliamento dell'autonomia è un passo importante e auspicabile, ma non necessariamente una tappa verso quell'obiettivo. La Catalogna è un esempio illuminante. Ha cercato di rafforzare la propria autonomia, ma questo tentativo è stato bloccato dal potere centrale. Il rifiuto di Madrid ha stimolato la nascita del movimento per l'indipendenza.

**L'autonomia non potrà mai essere ampliata senza il consenso del gruppo italiano. Come si riuscirà a coinvolgere questa componente della società altoatesina?**

Constantini: Non è ancora chiaro se questo progetto richieda la maggioranza di ogni gruppo linguistico, ma una sintonia sarebbe auspicabile. Il processo deve essere portato avanti senza che nessun gruppo linguistico si senta sfavorito o discriminato. La Convenzione sull'autonomia sembra operare in questo senso, almeno secondo i sondaggi. Nelle inchieste realizzate dall'ASTAT per rilevare l'opinione dei cittadini sui servizi pubblici la maggior parte degli italiani esprime un parere positivo. Questo lascia presupporre che l'ampliamento dell'autonomia venga vista di buon occhio anche da loro.

**Un tema centrale della Convenzione sarà il rapporto con lo Stato: la possibilità dell'autodeterminazione va inserita nello Statuto di autonomia?**

Constantini: L'autodeterminazione non figura fra gli argomenti all'ordine del giorno, ma io credo che uno statuto moderno debba prevedere anche questa ipotesi. Forse non sarebbe facile inserire questa clausola, ma ogni riforma seria è preceduta da rivendicazioni politiche. Si dovrebbe sollevare tale richiesta nei dibattiti col potere centrale e fare il possibile per includerla fra i temi in discussione.

**In che misura vanno estese le competenze delle due Province autonome?**

Constantini: La nostra Provincia dovrebbe ottenere il maggior numero possibile di competenze. Nell'individuazione di tali competenze occorre invertire il sistema adottato finora, cioè vanno definite quelle da attribuire allo Stato. D'altronde questo approccio è già stato seguito nella riforma costituzionale del 2001. Alla Provincia andrebbero riconosciute anche alcune competenze concorrenti relative alla politica estera.

**Generalmente l'autonomia non include competenze nel campo del diritto civile. Una delle poche eccezioni è la Catalogna. Il Sudtirolo potrebbe seguire questo esempio?**

Constantini: Sì, assolutamente. Ogni competenza legislativa che avvicini la politica ai cittadini è un passo in avanti per la democrazia e l'autogoverno. In molte aree del diritto civile potremmo trovare soluzioni più adeguate. Attualmente nella nostra provincia non si parla di argomenti che riguardano il diritto civile, perché questi non interessano la Provincia autonoma. Ma in un dibattito politico aperto dobbiamo discutere anche del diritto di fa-

miglia, del matrimonio fra omosessuali, del sistema tributario e di altri argomenti ancora.

**Il suo blog, fra le altre cose, propone squadre sudtirolesi per campionati e gare sportive internazionali. Come potrebbe realizzarsi questa "autonomia sportiva"?**

Constantini: Una cosa del genere avviene già in alcune regioni. La Catalogna e i Paesi Baschi, per esempio, partecipano a varie competizioni con squadre proprie. Si potrebbe iniziare con discipline sportive dove siamo molto forti, come quelle dove la squadra nazionale italiana è composta in prevalenza da atleti sudtirolesi. Esistono anche modelli di autonomia sportiva più visibili, come nel calcio, dove il Galles, la Scozia, l'Irlanda del Nord e le isole Färöer hanno la propria squadra. Naturalmente questa idea potrebbe entrare in conflitto con le lealtà nazionali. Piaccia o no, lo sport è fortemente legato alla politica. Comunque gli atleti dovrebbero poter decidere liberamente dove gareggiare.

**A proposito dei flussi migratori che interessano le regioni autonome, pensa che sia necessario regolamentarli?**

Constantini: La disciplina generale dell'immigrazione deve essere definita a livello comunitario, dopodiché l'applicazione può essere compiuta dalle Regioni. Una Regione autonoma non dovrebbe limitarsi alla semplice integrazione sociale degli immigrati, ma dovrebbe anche poter concertare i flussi migratori insieme al potere centrale. Andrebbero concordate delle quote insieme alle Regioni. Il Sudtirolo dovrebbe avere voce in capitolo anche per quanto riguarda la cittadinanza. Per esempio, se qualcuno desidera ottenere la cittadinanza italiana in Alto Adige, dovrebbe avere il diritto di scegliere se sostenere i relativi esami in italiano o in tedesco. Forse si potrebbe concepire anche una cittadinanza regionale.

**Come dovrebbe trasformarsi la Regione? Abolirla, svuotarla, rafforzarla come vorrebbero fare i trentini?**

Constantini: La maggior parte dei sudtirolesi non si identifica con la Regione Trentino-Alto Adige. Questo emerge da tutte le inchieste, dalle opinioni dei partiti e dal comportamento elettorale. Perciò la Regione andrebbe superata. I trentini vedono nella Regione il salvagente della propria autonomia, mentre invece dovrebbero imparare a reggersi sulle proprie gambe. Il superamento della Regione è possibile, ma soltanto attraverso dei negoziati. Si potrebbe anche organizzare un referendum in Alto Adige per legittimare meglio questa proposta, ma l'ultima parola spetterebbe al Parlamento.

**Alcuni docenti universitari di Trento propongono che la Regione venga sostituita da un'Unione regionale di due Comunità autonome, Trentino e Alto Adige. Questa non avrebbe competenze legislative, ma sarebbe soltanto una piattaforma di collaborazione fra le due Province.**

Constantini: Non ne vedo l'utilità, perché sarebbe soltanto un modo per riproporre in modo diverso il connubio forzato delle due Province. In sostanza la Regione è superflua, ma potremmo integrarla nell'Euregio. Mi sembrano inutili anche nuove istituzioni di collegamento fra il Nordtirolo e il Sudtirolo, che a sua volta dovrebbe collaborare col Trentino.

**La proporzionale è ancora necessaria per la tutela delle minoranze?**

Constantini: Secondo me potrebbe anche essere abolita. La proporzionale non è stata introdotta per garantire il bilinguismo nel pubblico impiego, ma perché le minoranze non fossero più escluse dal pubblico impiego. Un conto è il plurilinguismo, un aspetto della qualifica professionale da rafforzare. Un altro conto è la pari opportunità di accesso al pubblico impiego. Per quanto riguarda il bilinguismo bisognerebbe fare una verifica periodica perché spesso, dopo l'assunzione, l'uso dell'altra lingua viene trascurato. Se l'applicazione del bilinguismo in tutti i servizi pubblici fosse garantita, non avrei niente contro l'abolizione della proporzionale.



**Eliminare la dichiarazione obbligatoria di appartenenza a un gruppo linguistico comporterebbe un rischio per la tutela delle minoranze?**

Constantini: La dichiarazione di appartenenza crea delle distorsioni, perché nell'opinione pubblica si parla più dei gruppi linguistici che della seconda lingua. Il barometro linguistico dell'ASTAT indica una marcata differenza fra l'appartenenza che viene dichiarata e la lingua effettivamente padroneggiata. Questa dichiarazione non fornisce un dato utile alla politica.

**Il principio dei gruppi linguistici, concetto di base della nostra autonomia, verrebbe a cadere se rinunciassimo a contare la forza numerica dei gruppi linguistici?**

Constantini: No, in ogni caso si può rilevare la forza numerica dei gruppi linguistici in modo statistico. Nei censimenti e nelle inchieste i soggetti possono aggregarsi in forma anonima. In questo modo si riesce anche ad avere un quadro più veritiero delle reali conoscenze linguistiche.

**L'art. 19 StA andrebbe modificato in modo da consentire la creazione di scuole bilingui?**

Constantini: In linea di principio direi di sì. La regione che può insegnarci qualcosa è la Catalogna. Qui l'istruzione scolastica viene impartita in catalano, ma ogni livello prevede anche l'uso dello spagnolo per certe materie. Applicando questo criterio alla realtà sudtirolese avremmo una scuola dove il 70% delle lezioni si svolgerebbe in tedesco e il 30% in italiano, tanto per fare in esempio. Con questo sistema asimmetrico gli italiani avrebbero molte più ore in tedesco. Dall'altra parte i tedeschi avrebbero anche più lezioni in italiano, di cui pure hanno bisogno, ma in percentuale minore rispetto al gruppo italiano. Tutto questo senza che i gruppi linguistici venissero separati. In aggiunta, come in Catalogna, servirebbero alcuni servizi integrativi per migliorare l'apprendimento delle lingue.

**La concordanza etnica nel Consiglio e nella Giunta potrebbe essere rafforzata?**

Constantini: Senza dubbio in Sudtirolo c'è il bisogno di un Consiglio provinciale più forte perché siamo una regione politicamente molto articolata. Questo va regolamentato con apposite norme statutarie, ma non basta. È necessario darsi un nuovo sistema elettorale, introducendo fra l'altro il voto disgiunto. La concordanza politica, che è nata in Svizzera, non deve essere disciplinata per legge, ma può essere applicata volontariamente dai partiti. Semmai andrebbe migliorato il principio della collegialità, che favorirebbe la concordanza. In Svizzera, inoltre, la popolazione può avvalersi di strumenti concreti come il diritto d'iniziativa popolare e il referendum.

**A partire dal 2011 il governo centrale ha ridotto le entrate della Provincia, violando gli accordi sul finanziamento e lo stesso Statuto di autonomia. Il Sudtirolo ha il preciso dovere di sostenere lo Stato e le Regioni più povere secondo le proprie capacità?**

Constantini: Senza dubbio, la solidarietà inter-regionale e internazionale è un obbligo preciso. L'importante è chiarire bene i diritti e i doveri. Lo Stato centrale non dovrebbe più limitare la nostra autonomia finanziaria, né potersi servire liberamente delle entrate spettanti alla Provincia autonoma quando si tratta di risanare i conti dello Stato. Andrebbe invece calcolato la quota del debito pubblico totale da attribuire alle Regioni. La Provincia di Bolzano contribuirebbe a risanare il debito pubblico nei limiti fissati da questa quota. Il nostro contributo deve avere dei limiti, tanto più che l'Italia non sembra intenzionata a ridurre il proprio debito.

**Il bilinguismo presenta ancora delle lacune significative, per esempio nelle etichette sui prodotti, in particolare sui farmaci.**

Constantini: L'art. 99 StA parifica l'italiano e il tedesco come lingue ufficiali della nostra provincia, ma non menziona esplicitamente le etichette dei prodotti. La Camera di Commercio ha già detto che è necessario intervenire, sottolineando che i diritti dei consumatori devono essere tutelati meglio. Finora non è successo niente, anche perché tutto

questo non è previsto dallo Statuto. Il caso dei farmaci è esemplare. Il foglio esplicativo deve correddare ogni farmaco, ma in realtà non c'è sempre. In paesi come la Finlandia e la Svizzera, invece, i fogli esplicativi bilingui o perfino trilingui sono la regola. Del resto, ci sono più svizzeri di lingua italiana che sudtirolesi germanofoni.

**Come si può risolvere la questione della toponomastica?**

Constantini: La legge provinciale sulla toponomastica, come sappiamo, è stata impugnata dal governo. Questo è accaduto dopo che la Provincia aveva approvato una legge condivisa dai partiti di maggioranza. Il comportamento di Roma può essere interpretato come un attacco all'autonomia. Se lo Statuto non consente neanche un tale compromesso sui toponimi, allora deve essere modificato per risolvere la questione.



Arno Kompatscher, il ministro delle finanze Padoan e Ugo Rossi dopo la firma sotto il "Patto di garanzia", ottobre 2014

7

## Autonomia tributaria o dipendenza dai finanziamenti statali?

*L'ampia gamma delle competenze provinciali necessita di entrate consistenti e sicure. La Provincia ha una larga autonomia per quanto riguarda le uscite, mentre ha dei limiti notevoli per quanto riguarda le entrate. La maggior parte di queste, infatti, deriva da una quota fissa sul gettito dei tributi statali riscossi sul territorio e da quelli locali. Un'autonomia più avanzata potrebbe includere maggiori poteri in campo tributario. Ma una simile riforma sarebbe difficilmente compatibile con un sistema tributario come quello italiano, fortemente centralizzato e gravato dai debiti. Quindi rafforzare l'autonomia tributaria della Provincia è molto difficile, ma ci sono altre strade per rafforzare l'autogestione delle finanze provinciali.*

### Il sistema di finanziamento dell'autonomia

Finora le Province autonome di Trento e Bolzano hanno beneficiato di un sistema di finanziamento piuttosto vantaggioso rispetto alle altre Regioni. In base a un accordo del 1989 (L. 30 novembre 1989, n. 389) Trento e Bolzano possono contare sul 90% dei tributi statali riscossi sul territorio. Lo Stato trattiene il rimanente 10% per coprire le spese della riscossione (l'Agenzia delle entrate) e i servizi pubblici che rimangono di competenza statale. Come abbiamo visto sopra, oggi in Alto Adige sono attivi circa 8.860 dipendenti statali, buona parte dei quali lavora nelle forze di sicurezza e di difesa. Le Province autonome – a differenza di quelle ordinarie – godono di autonomia di spesa, naturalmente entro i limiti fissati dal Patto di stabilità e da altre

regole della contabilità pubblica. Questo sistema di finanziamento ha fatto sì che a partire degli anni Novanta il Sudtirolo sia diventato beneficiario netto delle finanze pubbliche. Ciò significa che da un calcolo consolidato di tutti i flussi di entrata e di spesa fra i livelli di governo operativi sul nostro territorio (Stato, Regione, Provincia, Comuni, altri enti locali) è risultato un saldo positivo. In altre parole, tutte le spese pubbliche effettuate nella nostra provincia fino al 2009 hanno superato la somma totale delle entrate degli enti pubblici attivi sullo stesso territorio.

Grazie a questo sistema le due Province autonome sono state esentate per vent'anni dalla partecipazione alla solidarietà interregionale e dal finanziamento dell'apparato statale centrale, incluso il pagamento degli interessi sul debito pubblico, che è

sempre più gravoso per il bilancio statale. Si tratta di una situazione insolita per una regione prospera che non si verifica neanche in paesi federali come l'Austria e la Germania. Questa circostanza, comunque terminata con il 2009, deve essere considerata nella valutazione del nuovo accordo finanziario che le Province e il governo hanno sottoscritto nel 2014.

In Alto Adige lo Stato riscuote circa l'1% dei tributi totali, quindi la Provincia di Bolzano a livello nazionale ha un rilievo minimo. Ma nel 2008, quando la crisi economica mondiale ha determinato l'aumento dei tassi di interesse, il governo centrale (prima guidato da Berlusconi, poi da Monti e infine da Letta) ha dovuto disporre dei tagli nei confronti della nostra regione. L'Accordo di Milano, siglato il 30 novembre 2009 da Dellai, Durnwalder e Tremonti, ha ridotto le entrate finanziarie delle due Province di 750 milioni ciascuna, per cui il volume del bilancio provinciale del 2010 e del 2011 è diminuito di poco, per stabilizzarsi di seguito su un livello leggermente più basso. La situazione delle finanze statali è rimasta comunque critica: nel 2015 il debito nazionale ha toccato i 2.200 miliardi di euro, pari al 133% del PIL. Di conseguenza Roma ha imposto anche alle Regioni autonome un secondo salasso. Quindi Bolzano, Trento e Roma si sono sedute al tavolo delle trattative e sono arrivate al "Patto di garanzia" del 2014.

### La situazione attuale delle finanze provinciali

Con il Patto di garanzia il Trentino e il Sudtirolo sono riusciti a mantenere il proprio contributo al risanamento delle finanze statali in una misura sostenibile e a stabilizzare le proprie entrate. Questo accordo definisce i contributi delle due Province autonome per il risanamento del bilancio statale senza intaccare le regole generali relative alle entrate provinciali. Ufficialmente le due Province continuano a ottenere il 90% delle imposte statali riscosse sul territorio. Nel periodo 2014-2017 questo contributo è fissato su un importo relativamente alto (833,15 milioni di euro), poi scenderà dal 2018 al 2022 (477 milioni), dopodiché verranno fatti nuovi

negoziati. Con un'incredibile acrobazia di tagli, contributi speciali, rinuncia a trasferimenti spettanti e altri accorgimenti si cerca di nascondere un dato innegabile: le due Province autonome finora erano sovrafinanziate e dal 2014 in poi le loro entrate sono ridotte ad una misura compatibile con la capacità finanziaria dello Stato italiano.

Dal Patto di Garanzia del 2014 risulta che fino al 2022 le due Province riceveranno circa il 75% del gettito statale anziché il 90%. Tutto sommato il contributo *pro capite* al risanamento delle finanze statali è minore rispetto a quello delle Regioni ordinarie dell'Italia settentrionale. I presidenti Rossi e Kompatscher sono riusciti a inserire in questo Patto un meccanismo che li proteggesse da ulteriori tagli da parte dello Stato, che in seguito alla nuova norma costituzionale sul pareggio di bilancio dovrà continuare a contenere le spese.

Grazie alla clausola di salvaguardia e al Patto di garanzia il Sudtirolo oggi è al riparo da nuovi tagli e può fare una programmazione economica a medio termine. Per quanto riguarda il 2017, il bilancio della Provincia di Bolzano ammonta a 5,6 miliardi di euro, di cui 4,8 miliardi effettivamente disponibili. Perciò è inferiore a quello degli anni fra il 2009 e il 2016 (- 42 mio di meno). Questo è il prezzo che le due Province hanno dovuto pagare per avere una maggiore sicurezza finanziaria.

La proposta di autonomia integrale avanzata dalla SVP nel 2011 reclama anche il diritto di riscuotere una parte delle imposte. Questo si potrebbe realizzare assegnando alla Provincia autonoma la riscossione dell'IRAP oppure aumentando le sue facoltà di definire le aliquote e le addizionali dell'IRPEF. Ma nel contesto attuale delle finanze pubbliche nazionali un'ulteriore differenziazione fra le Regioni dei livelli impositivi appare difficilmente realizzabile. Questo ridurrebbe il gettito facendo crescere l'indebitamento. Dal 2001 al 2009 si era discusso a lungo del federalismo fiscale, ma oggi l'Italia non può permettersi una decentralizzazione delle competenze tributarie. Il forte debito costringe lo Stato a tener sotto controllo le sue entrate fiscali, limitando ogni ipotesi di ampliamento dell'autonomia tributaria regionale.

## Autonomia fiscale: sfruttare le competenze esistenti

La Provincia autonoma di Bolzano ha già ridotto alcune imposte, come l'addizionale provinciale dell'IRPEF, le aliquote dell'IRAP e la tassa sull'immatricolazione delle automobili. Nel caso dell'addizionale IRPEF la Provincia ha fissato una fascia esente di 28.000 euro. Non ha invece approfittato della facoltà offerta dall'art. 82 StA, che le avrebbe permesso di partecipare attivamente all'accertamento delle imposte sul reddito riscosse dallo Stato. La limitazione della facoltà della Provincia autonoma di sostenere l'accertamento alla sola IRPEF è poco coerente perché in questo modo si rinuncia a controllare meglio l'evasione sull'IVA.

Il Sudtirolo, comunque, potrebbe non solo applicare l'art. 82 StA, ma anche ampliare i poteri che questo prevede. Così contribuirebbe a ridurre l'evasione fiscale e di conseguenza aumenterebbe il bilancio provinciale. L'amministrazione provinciale, grazie alla sua rete di prestazioni, sovvenzioni e contributi a famiglie e imprese, dispone di un'ingente massa di dati per poter contrastare l'evasione fiscale. La Guardia di Finanza stima che nella Regione Trentino-Alto Adige ci sia un miliardo e mezzo di redditi annui non dichiarati, ma la carenza di personale le impedisce di svolgere controlli a tappeto. L'Agenzia delle Entrate di Bolzano non si trova nelle condizioni di fare tutto il possibile nella lotta all'evasione. Se tutte le imposte evase venissero recuperate con un controllo sinergico, questo potrebbe compensare la diminuzione delle entrate determinata dal Patto di garanzia (477 milioni di euro all'anno fino al 2022).

Finora la partecipazione della Provincia all'accertamento delle imposte non è stata disciplinata con una norma di attuazione. La ragione è piuttosto semplice: la Provincia autonoma, che gode di buone entrate, non vedeva alcun motivo per introdurre controlli fiscali aggiuntivi. Anzi, durante la presidenza Durnwalder (1989-2014) sono state deplorate la frequenza dei controlli nelle aziende e l'eccessiva pressione fiscale, sebbene questa arrivasse al 39%, mentre la media nazionale sfiora il 44%. Comunque non si tratta di aumentare le imposte, ma di recu-

perare le somme evase. Un loro calcolo preciso è difficile dato che l'amministrazione tributaria non fornisce dati in proposito. Il Sudtirolo, infine, ha il potere di introdurre nuove imposte, come quella sul turismo (art. 72 StA). Per ora non ha introdotto una tale imposta vera e propria, ma solo una tassa di soggiorno. Solo l'8% delle entrate provinciali proviene da imposte regolamentate a livello provinciale. In base all'art. 73 StA la Regione e le Province potrebbero introdurre tributi propri nelle materie di rispettiva competenza "in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato." La Provincia ha ottenuto il potere di regolamentare l'IMI, il cui gettito viene in gran parte devoluto allo Stato.

## La riscossione dei tributi statali in mano alla Provincia

I poteri in materia di finanze pubbliche possono essere ampliati attribuendo alla Provincia la gestione dell'Agenzia delle Entrate. Naturalmente questo deve essere precisato con una NdA. Trento, Bolzano e Roma stanno discutendo dal 2014 di questo passaggio di competenza, che non include la competenza legislativa in materia tributaria. Se le Agenzie delle Entrate passassero alla Provincia, i cittadini non la vedrebbero più soltanto come la responsabile della spesa pubblica ("mamma Provincia"), ma anche come l'ente centrale per la riscossione dei tributi. Le responsabilità per la riscossione e per l'erogazione dei fondi pubblici coinciderebbero, dato che oltre l'80% del gettito tributario locale (tributi statali e provinciali messi insieme) confluisce nelle casse della Provincia.

Inserire le Agenzie delle Entrate nell'amministrazione provinciale comporta numerosi vantaggi. Anzitutto quelli derivanti dall'efficienza amministrativa della Provincia. Inoltre, questo settore servizio può essere organizzato in forma più decentralizzata, più rispettosa del bilinguismo, più vicina al contribuente. Sebbene ultimamente il numero dei contribuenti sia cresciuto, lo Stato ha ridotto l'organico di queste Agenzie. La provincializzazione delle Agenzie consentirebbe una maggiore trasparenza, mentre l'indipendenza dell'amministrazione tributaria non verrebbe compromessa. Del resto, la Provincia gestisce la riscossione dei propri tributi da molti anni.

Infine, i diritti dei contribuenti potrebbero essere garantiti meglio introducendo la figura del difensore civico fiscale.

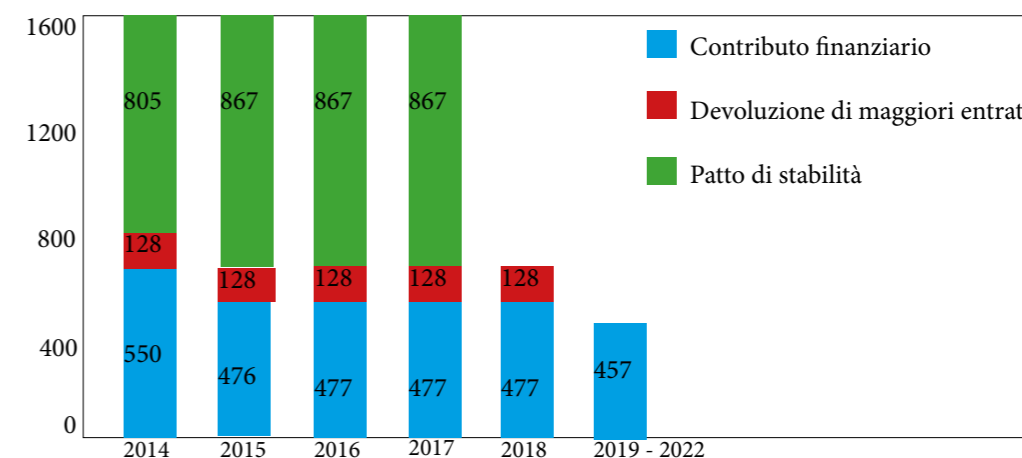
## Una miglior garanzia per le regole del finanziamento

Data la situazione attuale delle finanze pubbliche italiane appare quasi utopistico che la Provincia possa ottenere maggiore autonomia finanziaria, tanto meno una "sovranità finanziaria". Il sistema definito nel 2014 resterà in vigore fino al 2022. Eventualmente la Provincia dovrà versare alcuni contributi supplementari nascosti nelle clausole del Patto. Dopo sarà necessario rivedere la materia. Una compartecipazione del 75% circa nella percezione del gettito locale dei tributi statali rappresenta comunque una formula accettabile, anche se lo confrontiamo con i *Bundesländer* tedeschi, i cantoni svizzeri e le Comunità autonome della Spagna. Per garantire tale accordo, stretto d'intesa fra Roma, Trento e Bolzano secondo quanto previsto dall'art. 104 StA, non basta certamente uno scambio di lettere fra il cancelliere austriaco e il primo

ministro italiano. Le regole del Titolo VI dello Statuto sul finanziamento della Regione e delle Province possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato (insieme all'art. 13 StA), a differenza del resto dello Statuto, emendabile esclusivamente con legge costituzionale.

Finora questa flessibilità finora ha giovato soprattutto allo Stato. Il nuovo accordo finanziario del 2014 è stato imposto, sebbene "d'intesa fra le parti", con un espediente molto dubbio sotto il profilo giuridico: lo Stato ha rinviato più volte i versamenti dovuti alle Province autonome, ha operato ritenute in forma unilaterale e, in attesa di lunghi contenziosi davanti alla Corte costituzionale, le Province si sono sentite obbligate a scendere a patti. Questo tipo di flessibilità si presta quindi ad abusi, per cui anche il titolo dello Statuto relativo alle finanze dovrebbe poter essere modificabile solo con legge costituzionale. Se in futuro ogni norma statutaria potrà essere modificata solo d'intesa fra le parti, Province e Stato, tanto vale attribuire a tutto lo Statuto tale rango costituzionale. Del resto è questa la regola negli statuti di quasi tutte le altre regioni autonome europee.

Grafico 3 – Patto di garanzia per le finanze provinciali - 2014



Fonte: Banca d'Italia

Sono previsti tre periodi del contributo finanziario della Provincia di Bolzano al bilancio dello Stato (interessi sul debito pubblico): 2014-2017, 2018-2022, e a partire dal 2023. Per il periodo dal 2019 questo contributo finanziario viene stabilito annualmente partendo dallo sviluppo dell'indebitamento pubblico. A partire dal 2018 gli importi indicati nel grafico sono stimati.

## La sovranità finanziaria: una via d'uscita?

La proposta di sovranità finanziaria, avanzata spesso negli ultimi anni, prevede che venga attribuita alla Provincia la facoltà di regolamentare autonomamente l'intero settore tributario. In altre parole, l'autogestione finanziaria della Provincia. Questa rivendicazione non è motivata soltanto dalla necessità di superare il complicato sistema fiscale italiano e l'alta pressione tributaria che ne deriva. Al tempo stesso, infatti, ci si chiede se una regione efficiente e solida come l'Alto Adige debba sostenere oltre certi limiti uno Stato mal governato e pieno di debiti. Questo malessere, senza dubbio condiviso da molte Regioni italiane, è ulteriormente cresciuto in seguito agli ultimi due accordi finanziari (2009 e 2014), che hanno comportato pesanti tagli per le Province. Prima di valutare l'ipotesi della sovranità finanziaria, comunque, occorre fare una premessa per evitare di articolare proposte utopistiche. Primo punto. Come abbiamo visto, la pressione fiscale in Italia è relativamente alta (44% EUROSTAT), mentre in Sudtirolo oscilla attorno al 39% (ASTAT). Anche se la macchina tributaria italiana fosse complicata, l'Alto Adige non sembra così tartassata come altre regioni.

Secondo punto. La Provincia di Bolzano è parte integrante della Repubblica italiana, per cui secondo la Costituzione deve contribuire al funzionamento della macchina statale secondo le proprie capacità finanziarie. Deve contribuire alla solidarietà orizzontale (fra le Regioni) e a quella verticale (con lo Stato), benché sia dotata di un sistema finanziario particolare.

Terzo punto. L'Italia non ha mai attuato una forma di federalismo fiscale. Non solo, ma oltre all'obbligo del pareggio del bilancio (art. 82 Cost.) è stato introdotto un rigido controllo delle finanze regionali da parte del governo, che può intervenire direttamente nella gestione della materia. Queste condizioni non facilitano l'introduzione dell'auspicata sovranità finanziaria. Ultimamente lo Stato ha introdotto un controllo più rigido che sarebbe stato ancora più accentuato con la riforma costituzionale Renzi-Boschi. Più autonomia tributaria sarebbe in controtendenza.

Un'autonomia tributaria, inoltre, determinerebbe un panorama eterogeneo stimolando la competizione fiscale fra le varie regioni. Nascerebbero delle zone a basso livello contributivo, in contrasto col principio costituzionale della solidarietà fiscale. Anche l'UE promuove l'armonizzazione dei regimi fiscali, soprattutto per quanto riguarda le imposte sui redditi e l'IVA. Il trasferimento di competenze legislative in materia fiscale a Regioni autonome contrasterebbe con questo indirizzo. Il Sudtirolo, al massimo, può sperare che le Regioni ottengano maggiore libertà di definire certi tributi propri e di variare alcune aliquote all'interno di tributi statali.

### Per approfondire

Benedikter, Thomas (2011), „Südtirols Finanzen: Beginnen jetzt die mageren Jahre?“, *Politika*, 11, pp. 339 ss.

Benedikter, Thomas (2015), *Südtirol Netto-Empfänger bei den öffentlichen Finanzen?*, POLITIS-Dossier, 9/2015.

Brennerbasisdemokratie: [www.brennerbasisdemokratie.eu](http://www.brennerbasisdemokratie.eu)

Parolari, Sara, e Alice Valdesalici, "La riforma dell'ordinamento finanziario in Italia tra autonomia e solidarietà", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 14, 2011, pp. 67 ss.

Pitro, Susanne (2014), "Südtirol – Paradies für Steuerhinterzieher?", *Salto*, 21.4.2014: <https://www.salto.bz/article/21042014/suedtirol-ein-paradies-fuer-steuerhinterzieher>

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2011), *I conti dell'amministrazione pubblica in Alto Adige 2010*, Bolzano.

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2016), *Annuario statistico 2015*, Bolzano.

Valdesalici, Alice (2010), "Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol", *Federalismi.it*, 18/2010, <http://www.federalismi.it/document/05102010114322.pdf>

## “Dobbiamo sentirci parte di questo cambiamento.”

Intervista con Claudio Corrarati, Presidente CNA-SHV. L'Unione provinciale degli artigiani e della piccole imprese è una delle tre associazioni di imprenditori della "Rete economica".



### La Convenzione sull'Alto Adige è arrivata quasi a metà strada. Come valuta il contributo del gruppo linguistico italiano ai lavori della Convenzione?

Corrarati: Il mondo di lingua italiana è partito in modo molto distaccato da questa Convenzione, quasi una sorta di disaffezione o sospetto che questo lavoro fosse qualcosa di parallelo che la politica avrebbe fatto di suo. Adesso si sta profilando sempre più coscienza e senso di responsabilità di quello che è il senso della Convenzione e di come la parte di lingua italiana dev'essere ancora più attore e non solo spettatore. Oggi nell'opinione pubblica di lingua italiana e anche fra i giovani c'è più attenzione su questi temi. Quindi dovremo essere forti di questa passione che i giovani oggi hanno, sentirsi parte di un cambiamento, essere parte attiva di questa Convenzione.

### Quando si parla di riforma dell'autonomia gran parte della popolazione la intende come un ampliamento delle competenze provinciali e come maggiori garanzie per quelle esistenti. Come andrebbe completata la gamma delle competenze provinciali?

Corrarati: Si tratta non solo di portare a Roma la classica "lista delle spese" di nuove competenze, ma sarebbe opportuno capire prima l'obiettivo di questo passaggio di competenze. Mi spiego: competenza significa anche saper gestirla, proteggere il nostro territorio da qualsiasi crisi nazionale o internazionale, renderlo più resistente di fronte a qualsiasi intervento, oppure significa semplificare e deregolamentare un settore politico, per avere più autogoverno senza le regole nazionali ed interna-

zionali? Secondo me, una competenza ha l'obiettivo di profilarsi come una regione di eccellenza in Europa e nel mondo, perché grazie a tali competenze dimostriamo di crescere come Provincia, come società civile, come persone. Se invece la competenza serve solo per crearci delle regole fine a se stesso, indeboliamo le nostre aziende, la nostra economia, perché il mercato fuori provincia ha delle regole completamente diverse.

### I senatori altoatesini hanno già depositato un disegno di legge costituzionale per ampliare le competenze provinciali. Kompatscher avrebbe dovuto comunicare alla Convenzione i risultati della Commissione regionale degli esperti sull'estensione delle competenze regionali e provinciali?

Corrarati: È chiaro che le trattative fra la Provincia e Roma non possono essere sospese in attesa dei risultati della Convenzione. Dall'altra parte chi lavora nella Convenzione dei 33 si sente partecipe del cambiamento del sistema di questa provincia. Insieme ai rappresentanti politici abbiamo il compito di ristrutturare questo sistema politico proiettandolo nel futuro. Questa non-comunicazione ha creato un po' di attrito e scontento. Politica e società civile devono essere collegati, altrimenti la disaffezione si rafforza.

### Quali sono le competenze economiche che mancano alla Provincia?

Corrarati: Oggi ci sono dei macrotemi sui quali è possibile avere più gestione autonoma, sia per l'ambiente, l'urbanistica, il commercio, ma soprattutto anche per il fisco. Potremmo dire che abbiamo

raggiunto un'efficienza e responsabilità, che può dare fiducia allo Stato. La competenza non arriva con la mera gestione oppure perché uno vuole essere completamente autonomo, ma dimostrando responsabilità e guadagnandosi la fiducia dello Stato. Noi quattro rappresentanti delle parti sociali nella Convenzione non siamo eletti, ma nominati dal Consiglio provinciale su proposta delle federazioni. A maggior ragione le parti sociali dovrebbero arrivare al tavolo della Convenzione in forma più coordinata e avendo accertato i bisogni del mondo dell'economia.

Nel momento in cui andiamo a chiedere la competenza, dovremmo cercare di avere già una piattaforma unita per sviluppare bene questa competenza. Se no la nuova competenza serve solo a soddisfare chi ha la voce più grossa. La Convenzione deve entrare nelle singole realtà sociali per raccogliere le varie esigenze della società e dell'economia. Questo sarebbe il lavoro vero della Convenzione.

**La nostra autonomia in campo economico è piuttosto scarsa: per esempio, nello Statuto c'è solo una competenza regionale integrativa per proteggere il sistema bancario locale nei confronti di regolamentazioni nazionali.**

Corrarati: La Provincia ha ottenuto da pochissimo un ufficio di *rating*, che rispetto al resto del paese è completamente diverso. Paradossalmente in Italia abbiamo un *rating* di credibilità fiscale, e la Provincia di Bolzano ha un altro. Questo permetterà di usare il *rating* della Provincia per ottenere maggiori garanzie da devolvere alle nostre banche. Oggi, anche le banche territoriali sono un attimo in affanno con i bilanci, sono momenti di difficoltà. Ma se abbiamo un quadro più completo di competenze, abbiamo anche bisogno di un tessuto bancario che supporti l'economia. Se invece le banche locali non hanno sufficienti garanzie per alimentare le nostre aziende e per favorire la crescita abbiamo fatto un errore madornale. Va quindi sfruttato questo *rating* per dare più forza alle banche locali a favore dell'economia locale. Allora sì che possiamo essere più forti come economia, allora sì che le nostre aziende fuori provincia sono vincenti. Una volta che siamo

liberati di regole nazionali troppo strette, come poi queste saranno compatibili con la normativa europea? Alla fine anche in provincia di Bolzano dobbiamo stare in una cornice, che è quella comunitaria.

**In base al Patto di garanzia, firmato nell'ottobre 2014 fra Province e governo, il finanziamento della Provincia sembra piuttosto solido e protetto da ulteriori tagli. Intanto molti imprenditori rivendicano più autonomia tributaria anche per alleggerire la pressione fiscale. Cosa bisognerebbe fare e cosa realisticamente si potrà fare?**

Corrarati: Stiamo vivendo il periodo storico della coperta corta. Per tanti anni la coperta copriva gli interessi di tutti, e le richieste venivano esaurite senza grosse difficoltà. Oggi, restringendosi la coperta, la politica deve decidersi fra quali accettare e quali bocciare. Questo sta creando problemi. Spostare la coperta significa, lasciar fuori dalla coperta alcuni soggetti. Se io chiedo la riduzione di tasse e imposte per le imprese, ciò significa togliere soldi a qualche altro settore, pertanto scontentare qualcuno. Oggi la politica fa più fatica perché deve scontentare alcuni gruppi. Oggi ci sono due grandi gruppi: chi vuol essere contento e chi non vuole essere scontento. Questa Provincia deve trovare il modo di mettere tutti sotto un'unica nuova coperta, far sentire a tutti il sacrificio che la coperta è più stretta. Noi imprenditori siamo coscienti che dobbiamo assumere la nostra responsabilità e non possiamo chiedere cose non realizzabili, ma chiediamo anche al sistema pubblico di riorganizzarsi completamente, e da questa riorganizzazione può risultare la riduzione della pressione fiscale, sia per le persone sia per le imprese.

**Un conto sono gli sgravi fiscali che la Provincia può disporre autonomamente, un altro conto è quello dell'autonomia tributaria, cioè il rapporto tra Roma e Bolzano. Non si tratta solo di cifre, ma anche di decidere se la Provincia debba avere maggiore libertà di disciplinare i tributi locali...**

Corrarati: Al momento l'Italia sta ancora affrontando una stagnazione economica, che è una grande battaglia. Allo stato attuale lo Stato non ha ancora

saputo fare quelle scelte politiche forti e coraggiose che permettono anche di accettare le Province e Regioni autonome come la nostra che dimostrano di gestire bene il bene pubblico. Oggi sarà difficile ottenere di più, ma il sistema nazionale è ancora intorito nel concedere autonomie così forti, perché l'Italia comunque rimane in grossissima difficoltà. Per noi imprenditori diamo una garanzia di gettito perché nel nostro territorio c'è correttezza nel pagamento delle imposte. Siamo un po' in affanno per rispettare tutta una serie di regole e affrontare tutti i costi che pesano sulle aziende. Come economia assolutamente saremmo molto contenti di vincere questa battaglia per determinare qui un'economia più sostenibile. Una riduzione della pressione fiscale sarebbe un ritorno, quindi auspichiamo che queste competenze possano arrivarci quanto prima.

**I lavoratori dipendenti percepiscono salari stabiliti in base a contratti collettivi nazionali. Una parte di loro ottiene premi e integrazioni in base ad accordi aziendali e talvolta a contratti di secondo livello, comunque rari. Molti lavoratori devono accontentarsi dei salari minimi definiti dai contratti collettivi, ma in Alto Adige il costo della vita è molto più alto rispetto alle altre regioni. Come ovviare a questo problema? Occorre introdurre nello Statuto una possibilità di intervento della Provincia, per esempio la definizione di un salario minimo?**

Corrarati: Rappresento una categoria composta da aziende che in media hanno 3,5 dipendenti. L'Alto Adige è fatto di un tessuto di microaziende, il 98% non supera i 4 dipendenti. Assolutamente il rapporto fra datore di lavoro e lavoratore va oltre la contrattazione nazionale, perché la produttività è data dalla forte fideizzazione di questi due soggetti. Gli artigiani nei rapporti personali con i lavoratori vanno incredibilmente oltre quelle che sono i diritti derivanti dai contratti nazionali. Spesso abbiamo stimolato anche contrattazioni territoriali di secondo livello. La contrattazione specifica tagliata alla realtà delle singole aziende credo sia quel valore aggiunto che permette di ottenere la soddisfazione e che consente grande flessibilità. Poi questo sistema ci rende concorrenziali appena usciamo fuori dai confini della provincia. Questo approccio è più

sostenibile per le aziende per essere concorrenziali nelle regioni limitrofe con migliori prezzi in offerta rispetto i costi interni del personale. Il concetto del salario minimo legale potrebbe essere quel minimo che permette di dare garanzia di welfare sociale che abbiamo, che non ci sono in altre regioni. Se vogliamo conservare questo welfare, dobbiamo anche ricrearlo nel sistema economico, altrimenti dobbiamo tornare di nuovo ad abbattere il *welfare* in funzione di queste difficoltà. Noi imprenditori spesso andiamo oltre la contrattazione nazionale nel senso di gratificazioni ai lavoratori. Ci sono altri settori come il turismo che non sono ancora arrivati a questo punto.

**La proporzionale etnica nel pubblico impiego, stando ai dati dell'ASTAT, viene ritenuta superata dalla maggioranza del gruppo italiano. Questo argomento continua a provocare forti contrasti. Quali soluzioni propone per riformare questa regola?**

Corrarati: L'abolizione *tout court* della proporzionale non permetterebbe poi di dare garanzie di rappresentanza. La proporzionale non serve solo per ricoprire dei ruoli all'interno dell'amministrazione pubblica, ma anche di ricoprire ruoli in altre società pubbliche. Effettivamente la proporzionale ha determinato nel gruppo italiano una sorta di scontento perché nel corso degli anni nei vertici delle principali società paradossalmente agli italiani è sempre stato lasciato solo il vice, come dire che in uno dei tre gruppi non esistono eccellenze. Non dimentichiamo però che la proporzionale ha permesso di raggiungere equilibri nella tutela della minoranza. Oggi però la proporzionale deve necessariamente essere flessibile, garantire il concetto iniziale, ma anche la meritocrazia. Questo oggi deve essere rivisto perché in alcuni settori derogando dalla proporzionale potremo dare più spazio alla meritocrazia. Tutti e tre i gruppi possono trovare riconoscimento al di là dei numeri e equilibri. Questo sarebbe la nuova autonomia, dove il plurilinguismo è quel valore aggiunto di cui molti imprenditori hanno bisogno. Mentre c'è una parte di giovani sudtirolesi, che sono diventati molto europei e meno sudtirolesi, abbiamo ancora un grosso zoccolo di imprenditori

che vedono il plurilinguismo come puro obbligo e, a seconda dei mercati, decidono di accettarlo o rifiutarlo.

***Negli ultimi anni il cosiddetto disagio degli italiani è diminuito, anche se nelle elezioni rimane un forte astensionismo. Cosa va riformato nei diritti di rappresentanza politica del gruppo linguistico italiano, per esempio nella Giunta provinciale?***

Corrati: La crisi di rappresentanza sta coinvolgendo tanti paesi democratici, e la sua onda lunga ha colpito l'Italia e anche il livello locale. Si nota il distacco della politica dal cittadino, e questa disaffezione si è acuita negli anni, è entrata anche nelle organizzazioni sindacali. Sentirsi legati o farsi rappresentare da qualcuno oggi viene visto come qualcosa che non è più necessario perché non parla la sua lingua. Questo sta diventando un grosso problema. Noi dobbiamo tornare a creare una vera rappresentanza che tenda a tradurre quello che è stato ascoltato. Oggi la politica ascolta, ma non sa tradurre l'ascolto in azioni concrete. Pertanto manca la seconda fase. Questo è un errore di ogni parte politica e soprattutto fra il gruppo italiano, dove c'è stata una frammentazione di interessi. I partiti devono tornare a lavorare fortissimo su questa prima fascia, l'ascolto delle esigenze. E in secondo luogo poi, se entrano nel Consiglio e nella Giunta provinciale, probabilmente se facciamo quadro generale degli ultimi 20 anni, tutti i gruppi politici principali se guardiamo le competenze, oggi abbiamo numeri completamente differenti rispetto una volta, per cui abbiamo anche una voce economica meno forte. Non basta solo cambiare i numeri di rappresentanza o assessorato, ma dev'essere fatta una fotografia chiara di questa provincia per riequilibrare le agevolazioni e tutti gli aiuti di quello che è l'economia di valle e di fondovalle creando un territorio unico con due politiche di sviluppo totalmente differenti.

***Un'altra questione che i gruppi linguistici valutano in modo contrastante è il futuro della Regione Trentino-Alto Adige. Per buona parte delle forze politiche sudtirolesi è un'istituzione superata da rimpiazzare con due Regioni a statuto speciale. Nella Convenzione anche Durnwalder si è espresso***

***senza mezzi termini per la sua abolizione. Qual è la Sua posizione in merito?***

Corrati: Come è gestita oggi la Regione ha un senso molto limitato. Ma la Regione può essere in qualche modo la chiave unica per ottenere da Roma qualcosa anziché presentarsi con due chiavi provinciali distinte. Kompatscher e Rossi varie volte sono andati a Roma per chiedere delle deroghe o competenze e ci sono riusciti. Se fossero andati separati la forza sarebbe stata diversa. Sappiamo che negli anni 1950 la Regione è stata istituita perché c'era una certa paura di concedere un'autonomia a una provincia con una maggioranza tedesca, mentre il pericolo di una secessione era molto più controllabile all'interno di una Regione. Potremmo modernizzare questo concetto per far passare la nostra *Vollautonomie* con un cappello di Regione, che comunque va resa più snella e a costo basso. Quindi è necessario che la Convenzione dei 33 parli con la Consulta del Trentino, perché se andiamo a chiedere nuove competenze, non possiamo avere economie differenti nella gestione delle competenze a 50 km di distanza. Perché così si creerebbe una situazione ancora più difficile nella gestione del rapporto fra le aziende del Trentino e dell'Alto Adige. Oggi c'è un confine invisibile fra le due province per cui dovremo armonizzare queste richieste. La regionalità dovrebbe essere un nuovo sistema di coordinamento fra le due Province autonome. La vera e unica provincia autonoma che serviva in questo paese e quella della Provincia di Bolzano, perché tutto il resto l'abbiamo creato.

***Negli ultimi 10-15 anni i rapporti fra i gruppi linguistici sembra essere molto migliorato. Cosa si attende il gruppo di lingua italiana come contropartita per un ampliamento dell'autonomia? Secondo Lei, nella Convenzione sarà possibile elaborare una proposta forte condivisa da tutti i gruppi?***

Corrati: Concordo in parte che il gruppo italiano sta digerendo gli effetti del 2° Statuto, ma ora ha avuto tantissimi anni per rendersi parte di questo territorio. Il tempo perso non dovremmo riversarlo sul processo di riforma dell'autonomia. Credo che dobbiamo recuperarlo per dare il nostro contributo

al sistema provinciale. Siamo stati per troppi anni spettatori del sistema, non sempre parte attiva. Questo contributo serve anche alla controparte, che può essere politica o etnica, ma c'è la necessità assoluta di essere un partner forte, altrimenti non ci sarebbe l'equilibrio come condizione per più armonia. La mancanza di partecipazione del gruppo italiano e la sua frammentazione lo frena nell'essere attore in questa provincia. Del 3° Statuto di autonomia devono sentirsi parte tutti i gruppi linguistici, per raggiungere quell'eccellenza in un paese che gli stessi italiani oggi criticano. Una volta gli italiani si sentivano difesi da un paese. Oggi gli italiani vedono una qualità di vita e di sviluppo economico, una gestione del welfare completamente differente del resto del paese, e quindi paradossalmente sono i primi a difendere l'autonomia. Non vorrebbero più tornare indietro. Quindi oggi dovremo partecipare di più al sistema. Non solo lottare per prendere tre posti invece di due, ma davvero partecipare, perché questo sistema non deve essere smantellato. Se fosse così ne perdiamo tutti. Io vivo questo ruolo con grande fiducia.



8

## *Il Sudtirolo ha bisogno di una scuola bilingue?*

*Uno dei diritti fondamentali delle minoranze etniche è quello di avere un sistema di formazione nella propria lingua. Tenendo presente le esperienze traumatiche del ventennio fascista, che aveva abolito la scuola in lingua tedesca, questo diritto che rientra fra gli standard internazionali è codificato dall'Accordo di Parigi (punto 1) e dallo Statuto di autonomia. Questa norma ha portato all'istituzione di un sistema scolastico per ciascuno dei tre gruppi linguistici riconosciuti. Nella Convenzione per l'autonomia si valuta l'ipotesi di modificare l'art. 19 StA per introdurre una scuola bilingue, mentre da qualche anno funziona il sistema CLIL per l'insegnamento della seconda lingua e nel Consiglio provinciale è stata presentata una proposta di legge che prevede la creazione di classi bilingui all'interno delle scuole esistenti. Cosa si pensa di ottenere con queste innovazioni e quali potrebbero essere le linee guida del sistema scolastico sudtirolese?*

### *Scuola nella madrelingua – un diritto fondamentale*

Fino al 1972 la scuola di lingua tedesca dell'Alto Adige era stata sostanzialmente una scuola italiana in lingua tedesca. Il secondo Statuto di autonomia ha confermato la tripartizione del sistema scolastico provinciale, ma grazie a una normativa dettagliata ha creato un sistema sudtirolese specifico all'interno del contesto scolastico italiano (Bonell/Winkler 2010, 182). Ogni gruppo linguistico ha diritto alla propria scuola con docenti di madrelingua. Inoltre deve impartire la seconda lingua come materia obbligatoria, anche in questo caso con docenti di madrelingua (StA, art. 19, comma 1). Le lezioni della seconda lingua iniziano in prima elementare. I

giovani altoatesini, una volta conseguito il diploma, hanno alle spalle 13 anni di seconda lingua come una delle materie principali del curriculum scolastico. A differenza della scuola ladina, la scuola tedesca e italiana sono disciplinate da una normativa provinciale comune, ma ciascuna ha la propria amministrazione. La distinzione dei tre sistemi scolastici corrisponde al principio dei gruppi linguistici che sta alla base dell'autonomia sudtirolese: ogni gruppo può organizzare la scuola nella propria lingua, ma deve garantire l'apprendimento della seconda. Ogni famiglia ha libertà di scegliere la scuola che preferisce. Stando all'art. 19, comma 3, tutti i genitori hanno il diritto di iscrivere i propri figli nella scuola che preferiscono, a prescindere dalle lingue parlate in famiglia. Numerosi genitori, soprattutto

del gruppo italiano, hanno colto questa opportunità affinché i propri figli potessero imparare bene la seconda lingua. Le scuole possono rifiutare la richiesta di iscrizione di un bambino che non conosca sufficientemente la lingua veicolare di quella scuola, ma in pratica questo accade molto raramente. Sono queste le linee generali del sistema vigente.

Il gruppo linguistico ladino ha ottenuto un modello di scuola diverso (Seberich 2000), cioè la scuola paritetica nelle due lingue più parlate (tedesco e italiano), mentre il ladino è lingua ausiliare alle elementari e materia secondaria nelle classi superiori. La lingua ladina, d'altronde, si trova in una situazione molto diversa rispetto alle altre due. A differenza del tedesco (lingua madre per quasi 100 milioni di persone) e dell'italiano (65 milioni), i ladini sono soltanto 30.000, 20.000 dei quali vivono in Sudtirolo (censimento 2011). Il gruppo ladino è una delle minoranze linguistiche più piccole di tutta l'Europa. La scarsa consistenza numerica costringe i ladini a imparare sia il tedesco che l'italiano. È per questo motivo che è stato scelto il modello paritetico tedesco-italiano, a differenza del modello scolastico del cantone dei Grigioni. Grazie al sistema adottato in Sudtirolo i ladini conoscono le altre due lingue meglio di quanto accada agli altri due gruppi. Tuttavia questo sistema scolastico va a scapito della padronanza della madrelingua in forma scritta. Queste differenze non devono essere sottovalutate quando si parla della scuola paritetica dei ladini come modello da imitare.

Il modello scolastico tripartito si distingue nettamente da quello in vigore in altre regioni autonome con minoranze linguistiche. Prendiamo la Valle d'Aosta. Nella vita familiare la maggior parte dei valdostani parla il francoprovenzale, che grossomodo sta al francese come i dialetti tirolesi stanno al tedesco. Ma il sistema scolastico, come quello basco e catalano, non si basa sul principio dei gruppi linguistici, dal quale deriva il diritto all'insegnamento nella rispettiva madrelingua. Per questa ragione il sistema valdostano non rappresenta un modello praticabile in Alto Adige.

Vediamo cosa succede in Svizzera. In questo paese né gli italiani né i francesi sono mai stati interessati

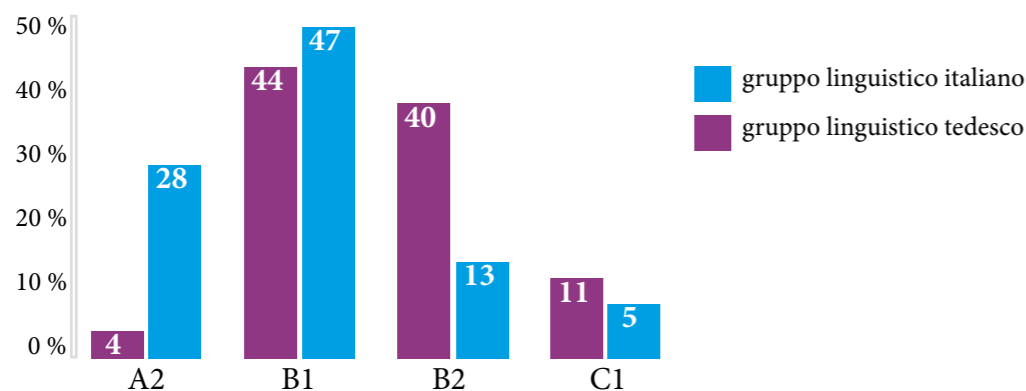
a introdurre scuole bilingui o trilingui nei rispettivi cantoni. In Svizzera ogni gruppo linguistico dispone di un sistema scolastico nella propria lingua, alla quale si affianca l'insegnamento di una seconda e di una terza lingua. Neanche i cantoni bilingui possono essere un modello di riferimento, perché anche in quel caso si applica lo stesso criterio. In Sudtirolo esiste un bisogno simile a quello della Svizzera: ogni comunità dovrebbe avere un sistema di formazione nella propria lingua che nel contempo offrisse la possibilità di imparare uno o più idiomi aggiuntivi. Se nella Svizzera tedesca sono il francese e l'inglese, in Sudtirolo per la scuola tedesca saranno l'italiano e l'inglese. Si tratta quindi di capire se il nostro sistema scolastico offra questa possibilità o se abbia bisogno di una scuola bilingue per raggiungere un simile obiettivo.

### *La seconda lingua nel sistema scolastico*

Per capire a che punto siamo con l'insegnamento della seconda lingua sono necessarie ricerche scientifiche serie e sondaggi affidabili. Purtroppo, però, i dati di cui disponiamo sono piuttosto scarsi. Ogni 10 anni il *Barometro linguistico* dell'ASTAT rileva numerosi aspetti dello sviluppo linguistico, partendo dai pareri delle persone intervistate. Inoltre sono disponibili i risultati degli esami di bilinguismo. Per quanto riguarda la conoscenza della seconda lingua degli studenti abbiamo soltanto l'indagine *Kolipsi* dell'EURAC (Abel, Vettori e Wizniewski 2012) e la più recente analisi del metodo CLIL sperimentato nelle scuole di lingua tedesca.

Dal *Barometro linguistico 2014* dell'ASTAT risulta che negli ultimi 10 anni le conoscenze della seconda lingua sono nettamente migliorate in tutti i gruppi. Il 75% dei germanofoni parla l'italiano bene o molto bene, mentre il 70% dichiara di saperlo scrivere abbastanza bene (ASTAT 2015, 131). Fra gli italo-foni il 53,5% comprende il tedesco, mentre il 40% lo parla bene o molto bene (ASTAT 2015, 131). Fra i ladini la percentuale arriva al 94%. In sostanza la conoscenza della seconda lingua non è ancora perfetta, ma è in crescita continua, senza contare che il 40% dei germanofoni e il 30% degli italo-foni hanno superato l'esame per il patentino.

**Grafico 4 – Conoscenze della seconda lingua degli studenti delle medie superiori**



Fonte: EURAC (2012), *Kolipsi*

Per quanto riguarda gli studenti il bilancio è meno positivo. Secondo la suddetta ricerca *Kolipsi* (2012) il 47% degli studenti della 4° classe della secondaria superiore raggiunge solo il livello intermedio (B1), mentre il 28% si ferma al livello elementare (A2). Quindi tre quarti del gruppo italiano, dopo 12 anni di insegnamento della seconda lingua (4° classe), si trova a un livello piuttosto basso, mentre soltanto il 18% raggiunge un livello avanzato (B2 e C1). Gli studenti delle stesse classi in lingua tedesca se la cavano molto meglio. Questo risultato conferma i dati forniti dal *Barometro linguistico* dell'ASTAT: in media i germanofoni sanno l'italiano meglio di quanto gli italofoeni conoscano il tedesco. Tutto questo nonostante le scuole in lingua italiana durante l'intero ciclo scolastico forniscano oltre 2.000 ore di lezioni in tedesco ed esista una grande varietà di servizi integrativi per l'apprendimento della seconda lingua. Una svolta decisiva potrebbe provenire dal metodo CLIL.

### **CLIL: il futuro dell'insegnamento della seconda lingua in Alto Adige?**

Nel metodo CLIL (Content and Language Integrated Learning)<sup>2</sup>, che comincia a diffondersi in Europa a partire degli anni Novanta, la seconda lingua viene usata come lingua d'istruzione in altre materie. Si parte dal fatto che la lingua e la materia non lin-

guistica sono tutte e due oggetti di insegnamento, riconoscendo la stessa importanza ad entrambe. Il CLIL segue un approccio integrale dell'insegnamento, cioè l'apprendimento di una o più materie non linguistiche viene fatto con una lingua straniera o seconda lingua. Sul piano organizzativo il CLIL permette un insegnamento relativamente intensivo delle lingue senza che queste occupino una parte eccessiva dell'orario di insegnamento.

Già nel "Piano di azione 2004-2006" della Commissione UE l'insegnamento CLIL viene considerato uno strumento che può svolgere un ruolo decisivo nella realizzazione degli obiettivi dell'UE in termini di apprendimento delle lingue. "Le iniziative dell'UE in questo ambito si moltiplicano in questi ultimi anni. Esse sono volte a una migliore preparazione degli alunni alle richieste plurilinguistiche e culturali in un'Europa in cui la mobilità è in aumento," afferma l'istituzione apposita dell'UE, "e laddove le valutazioni sono svolte sul rendimento degli alunni e sull'adeguamento delle metodologie utilizzate, i risultati sono molto incoraggianti" (EURYDICE 2006, 55-57).

Comunque le lingue regionali e/o minoritarie sono raramente presenti nell'ambito dei progetti pilota CLIL in Europa, probabilmente perché i paesi che le propongono hanno già accumulato una lunga esperienza in materia. Può essere considerato un caso

fortunato che in Alto Adige la seconda lingua (il tedesco) sia anche una lingua straniera di primo rango. "L'acquisizione linguistica viene tolta dall'unico contesto scolastico – le classiche lezioni di lingua – e contestualizzata in altri momenti di acquisizione del sapere," afferma l'ex-rettore della LUB Rita Franceschini, "ossia: la classe 'di lingua straniera' (o seconda) non è più l'unico luogo dove si acquisiscono altre lingue: esse possono essere acquisite lungo tutto il tragitto scolastico, anche durante la focalizzazione sull'apprendimento di saperi non-linguistici" (Franceschini 2011, 18).

Il movimento CLIL finora ha avuto molto successo: "Si può ormai sostenere che l'approccio CLIL ha ricevuto non soltanto un'eco positiva per quanto concerne le sperimentazioni nelle diverse scuole di ogni grado, ma anche un'investitura ufficiale con un sostegno ai più alti livelli europei" (Franceschini 2001, 23). Il CLIL, infatti, "è riconosciuto come insegnamento di lingue straniere migliore e più efficace per promuovere il plurilinguismo, perché incentiva l'acquisizione di un'altra lingua ad alto livello senza richiedere ore aggiuntive di lingua straniera, consentendo eventualmente l'apprendimento di altre lingue" (Deutsch 2013, 61).

Il metodo CLIL, una volta in Sudtirolo definito anche *immersione linguistica*, viene applicato da alcuni anni nella scuola italiana con crescente successo. Dal 2013 il metodo è approdato anche nelle scuole di lingua tedesca con buoni risultati. Il regolamento prevede che a partire della 3° classe della media superiore una o due materie possano essere insegnate nell'altra lingua. Nella seconda metà dell'anno si torna alla lingua principale in modo che l'alunno possa imparare la stessa materia anche nella madrelingua. Grazie a questo metodo gli studenti acquistano una migliore conoscenza della seconda e terza lingua, che può essere anche l'inglese. Senza dubbi il CLIL potrà contribuire a migliorare il livello di conoscenza della seconda lingua senza ricorrere ad un sistema di scuola bilingue a tutti gli effetti.

### **Una scuola bilingue come integrazione del sistema esistente?**

Nonostante questo metodo promettente la scuola bilingue per un ampio giro di sudtirolesi resta comunque sull'ordine del giorno. Giacché lo Statuto di autonomia non lo consente i VERDI hanno proposto di istituire classi bilingui all'interno dei due sistemi scolastici laddove ci fossero richieste sufficienti. Stando al disegno di legge n.67/15 "Diritto al plurilinguismo nel sistema di formazione della Provincia", presentato dai VERDI nell'aprile del 2016, le scuole distinte per lingua dovrebbero essere integrate da un altro tipo di scuola, quello plurilingue. Questo non contrasterebbe con l'art. 19 StA, perché le scuole in madrelingua non verrebbero eliminate. Le classi plurilingui all'interno delle scuole di lingua tedesca o italiana non sarebbero utili soltanto per le famiglie bilingui, ma anche per quelle che desiderano semplicemente rafforzare il bilinguismo dei propri figli (Foppa 2016, 5).

La conoscenza delle altre lingue è un obiettivo centrale della politica scolastica europea, tant'è vero che il principio *Lingua materna+2* fa parte della dichiarazione ufficiale del Consiglio europeo di Barcellona (15-16 marzo 2002): "Il plurilinguismo dell'Europa unita, del nostro spazio culturale ed economico comune, richiede il plurilinguismo dei suoi cittadini" (Foppa 2016, 5). Questo non significa però che i 28 stati membri debbano sostituire i rispettivi sistemi scolastici con uno bilingue o trilingue. "Solo se i nostri figli raggiungeranno un livello di conoscenze linguistiche migliori, saranno competitivi e preparati per l'Europa," afferma il professor Siegfried Baur dell'Università di Bolzano (FF n.5/2016, 37). Ma a quale Europa si riferisce Baur? Oltre il 90% degli europei utilizza un sistema scolastico nella madrelingua. Gli altri sono soprattutto membri di minoranze linguistiche che non hanno un sistema scolastico nella loro madrelingua. Se l'Italia fosse già piena di scuole bilingui o trilingui il timore di restare indietro nell'Europa plurilingue sarebbe più giustificato.

Come si individua la necessità di classi bilingui? Il nostro sistema scolastico può conformarsi alle



preferenze dei genitori, che cambiano ogni anno? Lo Statuto di autonomia sancisce il diritto a una scuola nella madrelingua: cosa succederebbe se le classi monolingui scendessero sotto il livello minimo di 14 alunni? Cosa accadrebbe se le famiglie di un gruppo linguistico dovessero scegliere fra tre diversi tipi di scuola, cioè uno tradizionale in madrelingua, un secondo con forte impiego del metodo CLIL e un terzo con classi bilingui o plurilingui? Come cambierebbe il sistema scolastico se questi diversi tipi di si facessero concorrenza reciproca? Come si potrebbero istituire delle scuole o classi bilingui in aree della provincia in cui il gruppo italiano è una piccola minoranza? Come si concilia tutto questo con la tutela delle minoranze linguistiche, con la qualità della formazione e con il resto della società?

La proposta dei VERDI stimola queste e molte altre domande alle quali la Convenzione sull'autonomia dovrà dare delle risposte. Bisogna sottolineare che in Sudtirolo la politica scolastica non riguarda soltanto i genitori, gli alunni e i docenti, ma è una questione politica che investe tutta la società. Non riguarda soltanto i metodi e la qualità dell'insegnamento, ma è strettamente connessa alla tutela delle minoranze e alla convivenza dei gruppi linguistici. Il fatto che una minoranza sia inserita in un contesto culturale, sociale ed economico plurilingue trasforma la promozione scolastica della lingua minoritaria in una necessità vitale. Non a caso l'autonomia del Sudtirolo basa sul principio dei gruppi linguistici che include il diritto alla scuola nella rispettiva madrelingua.

### **Obiettivi troppo ambiziosi**

La perfetta padronanza della seconda lingua rientra fra gli obiettivi prioritari del nostro sistema scolastico. La scuola di lingua tedesca ha già raggiunto un livello discreto, mentre nella scuola di lingua italiana l'importanza del tedesco è stata sottovalutata a lungo. Oggi anche grazie al CLIL si fa di tutto per recuperare questo ritardo. Inoltre, tutte le scuole della provincia si stanno attrezzando perché gli alunni raggiungano una buona conoscenza anche dell'inglese.

Partendo da queste considerazioni un gruppo composto da genitori e docenti suggerisce l'introduzione di una scuola media superiore trilingue (tedesco, italiano e inglese) che consenta agli alunni di accedere all'università con una migliore preparazione linguistica. Nella scuola "Giovanni Pascoli" di Bolzano è iniziato recentemente un insegnamento di questo tipo. La nostra politica scolastica sembra quindi orientata verso la formazione di studenti perfettamente plurilingui, capaci di usare varie lingue con estrema facilità. Si suggerisce che solo una scuola trilingue possa consentire il raggiungimento dell'obiettivo UE della conoscenza della madrelingua+2.

Dall'altra parte milioni di studenti dell'area germanofona, una volta ottenuta la maturità, ogni anno sono in grado di frequentare studi universitari in lingua straniera (generalmente l'inglese) senza aver svolto una scuola bilingue. Perché gli studenti sudtirolesi non dovrebbero essere capaci di fare altrettanto? Invece si insinua che solo una scuola bilingue garantisca di imparare bene altre lingue. Di conseguenza attualmente in Sudtirolo stiamo assistendo ad una sorta di sperimentazione del miglior modello linguistico della scuola. Il plurilinguismo è diventato una formula magica: molti genitori credono che la conoscenza delle lingue possa trasformare i propri figli in geni. Ma la scuola ha anche altri compiti importanti: la socializzazione, la formazione del carattere, l'educazione generale, la specializzazione in alcune materie etc. A tutto questo per il gruppo linguistico tedesco si aggiunge la necessità di conservare la qualità della lingua standard in un contesto fortemente caratterizzato dall'uso del dialetto. Inoltre ci sono alcuni problemi che non devono essere sottovalutati: le famiglie meno abbienti saranno in grado di sostenere i figli che optano per i nuovi tipi di insegnamento plurilingue? Gli alunni di famiglie immigrate provenienti da paesi plurilingui saranno capaci di seguire un programma impartito in tre lingue (tedesco, italiano e inglese), ulteriormente complicato dal dialetto che troveranno fuori dalla scuola?

Nella società sudtirolese il bilinguismo è un valore centrale. Le più di 2000 ore di lezione di seconda

lingua nel sistema scolastico altoatesino sono integrate da varie iniziative complementari: scambi di docenti, vacanze, progetti di cooperazione fra classi e scuole. In più ora, in una certa misura, si può ricorrere al metodo CLIL. In conclusione, non c'è bisogno di una scuola bilingue per garantire una sufficiente padronanza della seconda e della terza lingua. Per quanto riguarda l'acquisizione della seconda lingua i gruppi linguistici si trovano in condizioni diverse: quello che può essere necessario per la scuola italiana è molto meno importante per la scuola tedesca, perché già ci arriva in ottima misura.

### **L'art. 19 dello Statuto va modificato?**

Lo Statuto garantisce a ogni gruppo il diritto di gestire e organizzare la propria scuola. In base all'art. 19 StA sono però stati stabiliti principi unitari per l'uso delle lingue nelle scuole. L'autonomia dei gruppi linguistici relativa alla scuola ha lo scopo di rispondere ai diversi bisogni culturali e scolastici incluso l'apprendimento della seconda lingua. L'organizzazione della scuola tedesca e quella della scuola ladina devono rispondere a necessità diverse rispetto quella italiana. I ladini hanno un numero ridotto di lezioni nella madrelingua: una scelta che fu fatta in modo democratico e che si è dimostrata valida. Il gruppo linguistico tedesco non sembra aver bisogno di una scuola bilingue per imparare l'italiano, dato che in generale il 75% dei sudtirolesi germanofoni padroneggia già l'italiano, e questa percentuale è in continua crescita anche senza tale sistema.

Perciò la scuola tedesca non ha bisogno di mutamenti radicali. Nuovi metodi come il CLIL sono sufficienti per migliorare i risultati già raggiunti, oltre ad un buon insegnamento dell'italiano come seconda lingua. Se alcuni genitori germanofoni volessero far studiare i propri figli in scuole dove il metodo CLIL viene usato più intensamente, potrebbero iscriverli nelle scuole di lingua italiana che offrono questa possibilità.

Il principio dei gruppi linguistici, affermato dallo Statuto di autonomia vigente, garantisce una certa autonomia dei tre gruppi in campo culturale, didat-

tico e formativo. Questa autogestione culturale potrebbe essere rafforzata: ciascun gruppo linguistico potrebbe definire certe regole secondo le proprie necessità, naturalmente mantenendo salvo il diritto fondamentale alla scuola nella madrelingua. Così il gruppo italiano sarebbe libero di estendere il metodo CLIL secondo le proprie esigenze, mentre il gruppo tedesco potrebbe scegliere il metodo migliore per ottimizzare l'insegnamento della seconda lingua combinando il CLIL con altri approcci. Si tratta di trovare il giusto equilibrio fra il diritto alla scuola in madrelingua e i metodi moderni per l'apprendimento della seconda e della terza lingua. In altre parole, coniugare nel modo migliore il diritto all'identità culturale con le maggiori conoscenze linguistiche imposte dal contesto europeo. I tre gruppi linguistici possono raggiungere questo obiettivo comune con strade diverse, senza che una scuola bilingue o trilingue contrasti quella nella madrelingua.

La scuola in Alto Adige oggi è parzialmente autonoma nei programmi, che sono diversi secondo gruppo linguistico „La questione centrale è stabilire una volta per tutte che l'autonomia o va applicata sempre e va estesa a cascata dall'alto in basso, oppure no e allora non viene sfruttata a dovere”, afferma a proposito un noto giornalista altoatesino, “È la diversità il succo dell'autonomia: noi diversi da Roma, i gruppi diversi tra loro ma indotti alla convivenza e alla collaborazione. E la diversità va coltivata quando è semplicemente espressione di libertà” (Paolo Campostrini, ALTO ADIGE 21.11.2016). La scuola italiana, in questo senso, non dovrebbe solo poter decidere della durata delle ferie e della settimana scolastica, ma anche dei programmi e dei metodi di insegnamento della seconda lingua. Quindi potrà restare all'autonomia culturale dei tre gruppi applicare il CLIL o altri metodi appropriati nella propria scuola. Semmai a questo l'art. 19 dovrebbe dare spazio.

Tirando le somme, il nuovo Statuto di autonomia non deve fissare dei modelli precisi di scuola, ma riaffermare i diritti linguistici esistenti e ampliare l'autogestione dei gruppi linguistici. In questo modo ciascun gruppo potrà scegliere i metodi più

adatti alle proprie esigenze conservando il principio della scuola in madrelingua per rispettare meglio le specificità delle comunità culturali e linguistiche presenti in Alto Adige.

### Competenza primaria per la scuola

Infine, vale la pena di sottolineare che la Provincia non ha competenza legislativa primaria sulla scuola e sulla formazione, entrambi settori fondamentali per lo sviluppo culturale delle minoranze. Tutte le riforme scolastiche decise a Roma, quindi, devono essere applicate mediante leggi provinciali. La formazione professionale, invece, rientra fra le competenze primarie dal 1972 (art. 8, p. 29 StA).

Per molti anni la scuola ha avuto una gestione mista, in parte provinciale e in parte statale. La Provincia si è occupata dell'ordinamento scolastico e del personale non docente, mentre il personale docente a lungo è stato gestito dallo Stato. Nel 1996, grazie a un complesso espediente giuridico, questa materia è stata trasferita alla Provincia senza che fosse necessario emendare lo Statuto. Oggi la Provincia può gestire i programmi scolastici e i rapporti di lavoro con leggi proprie, pur senza essere titolare della competenza primaria. Questo tipo di autonomia condivisa con lo Stato ha comportato alcune anomalie nella nomina del soprintendente scolastico. Fino al 1996 quelli della scuola ladina e italiana sono stati nominati dallo Stato, mentre quello della scuola tedesca è stato nominato dalla Giunta provinciale (art. 19, comma 4-6 StA). Successivamente sono stati nominati tutti dalla Giunta, ma dopo aver sentito il parere del Ministro dell'istruzione (LD 434/1006, art.9).

A partire dal 1996 il personale docente, pur restando formalmente di competenza statale, viene gestito dalla Provincia autonoma in base a una delega. Lo stesso accade con l'aggiornamento dei docenti. La situazione è diventata confusa, quindi è difficile dire se la scuola sia "provinciale" o "statale". Sebbene la NdA 434/1996 avesse ampliato l'autonomia scolastica, la competenza scolastica primaria non è stata trasferita definitivamente alla Provincia. Di conseguenza la scuola resta strettamente legata ai

regolamenti nazionali (Bonell/Winkler 2010, 185). In molti casi è necessario trovare un'intesa con lo Stato e la materia resta soggetta alle norme vigenti a livello nazionale.

La riforma dell'autonomia ci offre l'occasione di colmare questa lacuna. Come abbiamo detto sopra, la Provincia dovrebbe ottenere la competenza scolastica primaria, inserendo il personale docente nell'organico provinciale. I programmi scolastici potrebbero essere gestiti in modo più autonomo e più conforme alle esigenze locali, la gamma delle scuole medie superiori potrebbe essere definita in loco e la Provincia potrebbe gestire gli esami di maturità senza perdere il diritto al riconoscimento dei diplomi. Grazie alla collaborazione con l'Università di Bolzano la Provincia sarebbe in grado di gestire le sperimentazioni didattiche e lo sviluppo qualitativo del sistema scolastico. I gruppi linguistici, sempre in sintonia con le rispettive esigenze, potrebbero seguire i modelli dell'area germanofona, di quella italo-fona oppure altri ancora.

La provincializzazione della scuola comporta però anche dei rischi: per esempio, potrebbe dar luogo a una gestione più autoritaria. Le scuole verrebbero gestite secondo il modello delle professionali? Come sarebbero valorizzate le risorse scientifiche, come verrebbero condotte le sperimentazioni scolastiche? Un certo numero di docenti non vede di buon occhio che la competenza scolastica primaria venga affidata alla Provincia, ma preferisce che le linee generali del settore scolastico continuino a essere gestite da Roma. I politici locali addetti alla scuola e alla formazione non vengono ritenuti abbastanza competenti. Qualcuno teme perfino che la libertà d'insegnamento subisca delle restrizioni. Secondo queste riserve, sarebbero meglio delle riforme "all'italiana" che non vengono applicate alla lettera, piuttosto che riforme alla tirolese, applicate con precisione rigorosa. Naturalmente anche se la Provincia ottenesse la competenza scolastica primaria dovrebbero essere garantiti tutti i diritti acquisiti in questo settore. Un'autonomia territoriale consegna la regolamentazione di una serie di politiche al gioco democratico locale. Se questo funziona bene per tanti settori, perché non dovrebbe funzionare anche per la scuola?

### Note

<sup>1</sup> La scala globale di sei livelli utilizzata da *Kolipsi* secondo il QCER (Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue) utilizza i livelli linguistici A1, A2, B1, B2, C1, C2. A2 significa che una persona può farsi capire in situazioni semplici, può utilizzare espressioni e frasi semplici per affrontare bisogni concreti. Comprende un bagaglio di espressioni memorizzate per situazioni sociali semplici. B1 indica un utilizzo autonomo della lingua con la capacità di mantenere l'interazione e di esprimersi in una gamma più ampia di situazioni. B1 corrisponde alla capacità di superare i problemi della vita quotidiana in modo flessibile e discutere di argomenti più consueti e di materie d'interesse personale (cfr. figura 1, *Globalskala/GeRS 2011:35, Kolipsi 2012*, pp. 69 ss.).

<sup>2</sup> L'acronimo CLIL è usato come termine generico per indicare tutti i tipi di insegnamento in cui una seconda lingua (lingua straniera, regionale o minoritaria e/o un'altra lingua ufficiale dello Stato) è usata per insegnare alcune materie del programma studi al di fuori dei corsi di lingua tessuti (cfr. EURYDICE, Direzione Gen. Istruzione e Cultura, Apprendimento integrato di lingua e contenuto (Content and Language Integrated Learning CLIL) nella scuola in Europa, 2006, Bruxelles, Sul CLIL nella scuola in Europa vedi: <http://eurydice.org> nonché [http://www.indire.it/lucabas/lkwm\\_file/eurydice/CLIL\\_IT.pdf](http://www.indire.it/lucabas/lkwm_file/eurydice/CLIL_IT.pdf)

### Per approfondire

Abel, Andrea, et al. (a cura di, 2012), *Kolipsi – Die Südtiroler SchülerInnen und die Zweitsprache: eine linguistische und sozialpsychologische Untersuchung*, EURAC, Bozen.

Baur, Siegfried (2005), „*Schulpolitik in Südtirol*“, in Joseph Marko et al., a cura di, *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Nomos, Baden-Baden, pp. 351 ss.

Bonell, Lukas/Ivo Winkler (2010), *L'autonomia dell'Alto Adige*, Provincia autonoma di Bolzano, Bolzano.

Breidbach, Stephan/Viebrock Britta (eds., 2013),

*Content and Language Integrated Learning (CLIL) in Europe*, Peter Lang Edition, Francoforte

Brennerbasisdemokratie, Documento di posizione *Bildung und Schule* per la Convenzione sull'autonomia (workshops tematici): [www.brennerbasisdemokratie.eu](http://www.brennerbasisdemokratie.eu)

Commissione europea (2006), *Content and Language Oriented Learning (CLIL) at school in Europe*, EURYDICE

Deutsch, Bettina (2013), *Mehrsprachigkeit und CLIL – Zwei unverbundene Konzepte in der europäischen Sprachen- und Bildungspolitik?* in: Breidbach, Stephan/Viebrock, Britta, *Content and Language Integrated Learning (CLIL) in Europe*, Peter Lang Ed., Francoforte, 2013, pp. 61 ss.

Foppa, Brigitte (2016), Relazione accompagnatoria al disegno di legge n.67/2015 "Diritto al plurilinguismo nel sistema di formazione della Provincia", Gruppo consiliare dei VERDI, Consiglio provinciale, Bolzano.

Franceschini, Rita (2013), *“Die Potentialität von Mehrsprachigkeit: Vier Szenarien für ein dreisprachiges Gebiet wie Südtirol”*, in Barbara Hans-Bianchi et al., a cura di, *Fremdes wahrnehmen, aufnehmen, annehmen, Bonner Romanistische Arbeiten*, Peter Lang, Frankfurt.

Franceschini, Rita (2011), *CLIL universitario: una risposta europea per l'inclusione della diversità linguistica*, in: Gotti, Maurizio/Nickenig, Christoph, *Multilinguismo, CLIL e innovazione didattica*, bu.press Bolzano

Provincia autonoma di Bolzano, Rip. Lavoro (2009), *Competenze linguistiche sul mercato di lavoro dell'Alto Adige*, Bolzano.

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2015), *Barometro linguistico dell'Alto Adige 2014*, ASTAT, Bolzano.

Seberich R. (2000), *Südtiroler Schulgeschichte. Muttersprachlicher Unterricht unter fremdem Gesetz*, Raetia, Bozen.

Sul CLIL: [www.ccn-clil.eu](http://www.ccn-clil.eu) CLIL cascade network, e: [www.icrj.eu](http://www.icrj.eu) International CLIL research journal



## „Più autonomia deve far rima con più democrazia.”

Intervista alla cons. prov. le Brigitte Foppa (VERDI)

**Ampliare l'autonomia significa soprattutto ampliare il numero delle competenze e ridurre i limiti posti alle competenze provinciali. Come si potrebbe completare la gamma di poteri autonomi della Provincia?**

Foppa: Nei dibattiti attuali si nota che lo Stato continua a porre limiti troppo stretti, per esempio con le norme quadro nel settore della sanità. Perciò è necessario dotarsi di maggiori competenze e di rafforzare quelle esistenti. Dal nostro punto di vista sono essenziali la tutela dell'ambiente, la mobilità e il settore della formazione. Sicuramente nella nostra provincia vari problemi andrebbero risolti in modo diverso. Perché? Abbiamo necessità differenti, altre condizioni, un contesto diverso, altri obiettivi nella politica della scuola? La gente continua a chiederselo. Non basta avere maggiori competenze, ma bisogna che più autonomia vada di pari passo con più democrazia.

**La maggior parte della popolazione sudtirolese vorrebbe abolire la Regione Trentino-Alto Adige. I VERDI non condividono questa posizione. A prescindere dai compiti e dalle funzioni della Regione oggi, questa istituzione manca di legittimazione democratica?**

Foppa: Il Consiglio regionale, così come funziona oggi, ha poco senso, ma nell'attuale processo di riforma non ci si pone il problema di un nuovo ruolo della Regione. In fondo questa istituzione è scomparsa dal nostro mondo politico quotidiano. Una volta al mese si riunisce il Consiglio regionale, una specie di rituale obbligatorio. Quali compiti potrebbe ancora assolvere la Regione? Potrebbe

fungere da organo di coordinamento fra le due Province autonome, svolgere un controllo democratico, potrebbe servire da ente responsabile per la cooperazione nell'arco alpino, perché abbiamo una storia comune e problemi comuni. Perciò la Regione va ripensata. Eventualmente potremmo delegare solo 20 consiglieri per Provincia in una specie di assemblea regionale. In ogni caso potremmo ricavare dei benefici anche da un nuovo tipo di Regione.

**La proporzionale etnica viene applicata in tre settori principali: nell'occupazione degli organi collegiali di istituzioni pubbliche, nell'assegnazione di risorse per la cultura, le prestazioni sociali e nell'accesso al pubblico impiego. In quali di questi settori si potrebbe superare la proporzionale e con quale meccanismo potrebbe essere rimpiazzata?**

Foppa: La proporzionale aveva una legittimazione storica, ma era chiaro a tutti che avesse una scadenza, e il suo scopo è stato raggiunto. Se ci si trovasse d'accordo si potrebbe sospenderla per poi verificare periodicamente gli effetti di questo intervento. Come sostituire la proporzionale? Per i contributi sociali e culturali e per l'edilizia agevolata dovrebbe valere solo il criterio del bisogno, nel pubblico impiego il criterio di fondo dovrebbe essere il bilinguismo. In questo modo non avremmo più bisogno della proporzionale. Inoltre, le dichiarazioni di appartenenza al gruppo linguistico non riflettono più la realtà. I bilingui e le persone alloglotte non vengono considerati. La proporzionale è un relitto del passato. Come le quote rosa, anche questo sistema di quote va preso come metodo limitato nel tempo per consentire

una distribuzione più equa, ma non come regola permanente.

**Talvolta si giustifica la proporzionale dicendo che il Sudtirolo deve difendersi dalla concorrenza proveniente dall'esterno.**

Foppa: Più candidati partecipano ai concorsi, più probabilità esiste di arrivare a una scelta eccellente del personale. Rinunciare all'eccellenza è controproducente se vogliamo dare priorità alla qualità dei servizi pubblici. Se un bavarese o una calabrese vince un concorso superando i candidati sudtirolesi, lui o lei devono ottenere il posto. Questa competizione ci permette di aumentare il livello della qualità. Il bilinguismo, comunque, è un filtro molto efficace.

**La Provincia di Bolzano ha concesso alla RAI di lingua tedesca e ladina un finanziamento diretto di 20 milioni di euro. Però non è stata ancora creata nessuna competenza provinciale per la radio-TV pubblica. Una "RAI provinciale" rischia di essere allineata al potere politico?**

Foppa: Questo pericolo è reale. La RAI potrebbe essere gestita dalla Provincia, ma in questo caso andrebbe amministrata a livello locale per tutti i tre gruppi linguistici e protetto contro ogni ingerenza da parte politica. Andrebbe garantita molto trasparenza, per esempio riguardo alla pubblicità finanziata dalla Provincia, ma anche nella gestione dei programmi. L'indipendenza e la collaborazione con altre redazioni RAI andrebbero regolamentate accuratamente.

**Dopo i tagli degli anni scorsi, il Patto di garanzia del 2014 sembra garantire una maggiore stabilità alle finanze delle due Province autonome. Come si può evitare che il risanamento del debito pubblico imponga nuovi tagli?**

Foppa: Questo sarà difficile. La Regione ha una posizione privilegiata rispetto alle altre Regioni, ma in uno Stato va garantita la solidarietà interregionale. Lo Stato deve sopravvivere. Non serve arroccarsi in un'isola felice se il paese nel suo

insieme va verso la bancarotta. Ogni Regione ha i propri interessi. Naturalmente la Giunta provinciale ha l'incarico di difendere soprattutto le nostre entrate, ma il dovere della solidarietà secondo la propria capacità finanziaria vale per tutti.

**I VERDI caldeggiavano la scuola bilingue da molto tempo. Questo però richiede una modifica dell'art. 19 dello Statuto, che prevede una scuola secondo il principio della madrelingua. Come cambierà la nostra? Avremo soltanto scuole bilingui, un modello distinto per ogni gruppo linguistico, o un altro sistema ancora?**

Foppa: I VERDI hanno appena presentato una proposta di legge dove si propone che singole direzioni didattiche possano istituire sezioni plurilingui se ci sono iscrizioni sufficienti. Noi proponiamo la scuola plurilingue come offerta integrativa e aggiuntiva al tipo di scuola esistente. In questa maniera ogni scuola potrebbe organizzare il proprio plurilinguismo. Nelle sezioni plurilingui potrebbero essere impiegate vari idiomi come lingue d'istruzione in misura diversa, anche in alternanza fra le singole lingue. Lo scopo principale sarebbe quello di favorire i contatti fra ragazzi e ragazze dei vari gruppi linguistici.

Un conto è l'insegnamento di una lingua, un altro conto è la pratica linguistica. Il potenziale di una scuola plurilingue sta nella capacità di unire alunni germanofoni e italo-foni e orientare l'offerta secondo la domanda. Questa proposta riguarda tutti i livelli scolastici e rispetta l'autonomia delle scuole. Essendo un servizio integrativo questa innovazione non violerebbe l'art. 19 dello Statuto. Ogni bambino ha diritto all'istruzione nella madrelingua, ma questo diritto va riconosciuto anche ai bambini con famiglie bilingui. Col sistema odierno questo diritto non ce l'hanno. Naturalmente anche i docenti dovrebbero avere la possibilità di aggiornarsi. Il CLIL è un passo intermedio necessario. Un altro passo sarebbe quello di costituire edifici scolastici comuni ovunque fosse possibile. Il bilinguismo è carente anche perché mancano luoghi d'incontro.



Manifestazione di ambientalisti a Brunico.

**Nella previdenza sociale – a differenza dell'assistenza sociale e della politica sociale della Provincia nel suo insieme – abbiamo solo una competenza integrativa della Regione. Questa è stata utilizzata per creare Pensplan, l'istituto per la previdenza integrativa. L'autonomia provinciale potrebbe essere ampliata in questo settore?**

Foppa: Certamente. Un esempio attuale è il gap delle pensioni, cioè la forbice fra le pensioni percepite dagli uomini e quelle percepite dalle donne. Questo divario potrebbe essere superato con lo *splitting* delle pensioni. Mi spiego meglio. I contributi pensionistici di due coniugi andrebbero versati su un unico conto pensione, dal quale nel momento del pensionamento entrambi prenderebbero la stessa pensione. Oggi il gap pensionistico si aggira sul 40%, cioè è ancora più pronunciato rispetto al gap salariale. La famiglia ne uscirebbe rafforzata e la povertà nella terza età verrebbe ridotta. A livello nazionale un modello di questo tipo non è ancora realizzabile, ma in provincia di Bolzano sarebbe fattibile. Però la previdenza sociale è regolamentata a livello nazionale, quindi manca la competenza per introdurre questa innovazione. Organizzare tutto il sistema pensionistico in forma autonoma, invece, mi sembra impensabile: abbiamo ancora troppi limiti.

**Parallelamente alla Convenzione sull'autonomia continuano a lavorare le Commissioni paritetiche, in cui non sono rappresentate le opposizioni del Consiglio provinciale.**

Foppa: È necessario che anche le minoranze politiche siano presenti in quelle Commissioni. Posso immaginare che ci siano anche rappresentanti della società civile, ma soprattutto ci vuole più trasparenza. Non è accettabile che delle Commissioni così importanti agiscano come delle associazioni clandestine. Neanche il Consiglio provinciale riceve delle informazioni periodiche da parte della Commissione dei 6.

**Per procedere verso l'ampliamento dell'autonomia è necessario il consenso della maggioranza del gruppo linguistico italiano e dei loro rappresentanti. Come sarà possibile coinvolgere il gruppo italiano in questo processo di riforma?**

Foppa: Gran parte del gruppo italiano è a favore dell'autonomia. Mi dispiace, però, che partecipi poco alla vita politica, come attesta il suo forte astensionismo. Nel Consiglio provinciale gli italiani sono rimasti in cinque, nei dibattiti la lingua italiana è quasi sparita. Questa scarsa visibilità non è un fenomeno limitato al mondo politico, ma ha motivazioni psicologiche più profonde.

**In Sudtirolo si è cercato di introdurre i diritti referendari e la partecipazione diretta, ma con scarso successo. Come si potrebbero inserire questi diritti nello Statuto? Come possiamo garantire una piena partecipazione popolare al processo di riforma?**

Foppa: Si tratta soprattutto di ampliare la partecipazione dei cittadini alla legislazione provinciale. Tutti i diritti di democrazia diretta condivisi dalla grande maggioranza del Consiglio andrebbero introdotti e applicati nella legislazione provinciale. Nello Statuto di autonomia, invece, andrebbero sottolineati sia il principio e il valore della partecipazione diretta come arricchimento della democrazia, sia il dovere di introdurre e disciplinare tali strumenti. La partecipazione dei cittadini funzionerà se questi strumenti saranno stati regolamentati bene.

**Il GECT Euregio Tirolo è stato creato come infrastruttura istituzionale per la cooperazione interregionale. Varie voci propongono un rafforzamento dell'Euregio, dotandola di un'assemblea parlamentare che potrebbe presto sostituire la Regione Trentino-Alto Adige. Il GECT Euregio Tirolo potrà trasformarsi in un effettivo livello di governo transfrontaliero?**

Foppa: Ci si richiama al GECT quando la Provincia e la Regione non sanno più come andare avanti. Purtroppo fra le popolazioni delle tre regioni c'è ancora una certa distanza, ma tutti vorrebbero rafforzare l'Euregio. Al tempo stesso un Consiglio a tre, che non produce nulla di concreto, si limita a mettere in scena uno show politico. Questa Assemblea triregionale non approva delle decisioni vincolanti, ma solo dichiarazioni di intento, spesso non seguite da passi concreti, come è accaduto con la borsa dei transiti alpini. Proprio nel settore dell'ambiente sarebbe importante coordinarsi meglio: si pensi all'autostrada del Brennero, che è la prima responsabile dell'inquinamento in tutte le tre regioni. Per ora siamo ancora alla messa in scena; per arrivare alla cooperazione concreta c'è ancora molta strada da fare.



## Verso un nuovo Statuto d'Autonomia per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: proposte e riflessioni

di **Andrea Carlà**  
senior researcher presso l'Istituto  
sui diritti delle minoranze dell'EURAC, Bolzano.

Nel 1972 veniva emanato il Secondo Statuto d'Autonomia del Trentino-Alto Adige, che, attraverso una serie di meccanismi istituzionali per proteggere la popolazione di lingua tedesca dell'Alto Adige (e in misura minore quella di lingua ladina), ha posto le basi per la fine delle tensioni etniche in Provincia di Bolzano; processo conclusosi con la quietanza liberatoria da parte del governo austriaco presso le Nazioni Unite nel 1992.

Sono passati più di quarant'anni d'allora e la società altoatesina ha vissuto profondi cambiamenti politici, economici e sociali, quali per esempio: la creazione dell'UE; il fatto che il confine del Brennero abbia oggi più che altro un ruolo amministrativo (almeno fino alla recente crisi dei rifugiati e la volontà del governo austriaco di ripristinare i controlli al confine); l'importanza assunta dalla lingua tedesca nell'Unione Europea e nell'economia Europea; la trasformazione del tessuto produttivo altoatesino, per cui l'agricoltura e il turismo, tradizionalmente nelle mani delle comunità di lingua tedesca e ladina, sono diventati fra i settori economici più importanti dell'Alto Adige; l'aumento di famiglie composte da persone appartenenti a gruppi linguistici diversi (qualche anno fa le stime variavano da 25.000 a 35.000); e lo stabilirsi nel territorio di persone provenienti da altri paesi europei ed extraeuropei. Infatti, alla fine del 2015 risultano residenti in Alto Adige 46.454 stranieri provenienti da 136 nazioni che oggi rappresentano il 8,9 per cento della popolazione altoatesina, il doppio della popolazione ladina.

Alla luce di questi cambiamenti si sente da più parti, e con obiettivi diversi, il bisogno di riformare lo

Statuto d'Autonomia o elaborare un nuovo Statuto, da cui la costituzione della Convenzione sull'Autonomia. A tal fine presento una serie di proposte e spunti di riflessione per modernizzare e adeguare ai tempi correnti il sistema autonomistico altoatesino. Le seguenti proposte si basano sul presupposto della necessità di modificare la *ratio* e la filosofia sottostante al Secondo Statuto d'Autonomia.

Lo Statuto del 1972 ha come fine ultimo la protezione delle minoranze linguistiche presenti in Alto Adige, in particolare quella di lingua tedesca. Conseguentemente lo Statuto è stato scritto prevalentemente come un insieme di meccanismi istituzionali per garantire questa protezione. Tale fine è stato raggiunto soprattutto con una serie di misure che riflettono il modello della cosiddetta democrazia consociativa, un sistema di governo considerato adatto a società conflittuali e/o segmentate basato sul garantire accesso al potere a tutti i gruppi (maggioritari e minoritari) in cui si divide la società. Come strumento per proteggere le minoranze queste misure altoatesine sono state un successo. L'Alto Adige è considerato un esempio per la protezione delle minoranze a livello internazionale. Allo stesso tempo, gli elementi consociativi del Secondo Statuto d'autonomia hanno teso a cristallizzare le divisioni linguistiche e mantenere separati i gruppi linguistici, a discapito dell'integrazione fra persone appartenenti a gruppi diversi. Di conseguenza mentre gli altoatesini appartenenti a gruppi linguistici diversi coabitano nella stessa terra, per molti aspetti della loro vita continuano a condurre esistenze in parte parallele.

Le seguenti proposte esprimono il bisogno di passare da uno Statuto finalizzato alla protezione delle

minoranze linguistiche e della loro diversità a uno Statuto che abbia l'obiettivo di valorizzare (piuttosto che solo proteggere) la diversità linguistica - culturale presente in Alto Adige. Il punto di partenza di questa nuova *ratio* è la consapevolezza che nei decenni scorsi ha iniziato a svilupparsi un'identità territoriale che accomuna tutti gli altoatesini indipendentemente dal loro gruppo linguistico di appartenenza, e che ormai, prima di essere di lingua italiana, tedesca o ladina, chi abita in Alto Adige è innanzitutto un altoatesino. Inoltre in varie ricerche, indagini e iniziative molti altoatesini hanno manifestato il bisogno di migliorare la convivenza e l'integrazione fra i gruppi linguistici. Ottenuta la pace etnica/linguistica grazie al Secondo Statuto d'Autonomia, è necessario un nuovo Statuto che non sia solo un insieme di misure per proteggere le minoranze e garantire loro l'autogoverno. Piuttosto le seguenti proposte disegnano uno Statuto concepito come una carta di valori che prenda in considerazione le caratteristiche specifiche del territorio, e in cui tutti coloro che vivono in Alto Adige, tutti gli altoatesini, indipendentemente dalla loro affiliazione linguistica, ideologia o credo religioso, si possano riconoscere. Uno Statuto che, rafforzando lo sviluppo di un'identità territoriale comune che si sovrappone alle distinzioni linguistiche, favorisca, invece di rallentare, l'integrazione dei gruppi linguistici e incoraggi una vera valorizzazione della diversità slegata da timori protezionistici, al fine di creare una società imperniata non solo sulla coesistenza, ma anche sul vivere insieme e sul convivere.

Le proposte sono divise in tre parti; la prima parte si riferisce a questioni generali; la seconda agli aspetti istituzionali; e la terza parte si concentra sulle politiche linguistiche e le misure che influiscono sulla convivenza e i rapporti fra i gruppi linguistici. Ciascuna parte è sviluppata per punti, in cui viene presentata una specifica proposta. Il seguente testo non è onnicomprensivo, nel senso che non discute tutti gli aspetti e norme del Secondo Statuto d'Autonomia, ma solo quelli che sono considerati più in bisogno di essere modificati. Inoltre il testo si riferisce prevalentemente alle questioni autonomistiche concernenti la sola Provincia di Bolzano (senza considerare in dettaglio le questioni che riguardano

la Provincia di Trento). In genere ciascun punto non presenta suggerimenti dettagliati per come riscrivere lo Statuto; piuttosto si prefigge il compito di sollevare una discussione da portare avanti con tutte le forze politiche e sociali altoatesine per creare insieme una nuova autonomia. Mentre le seguenti proposte rappresentano un insieme organico ed è auspicabile che siano considerate *in toto*, ciascun punto può anche essere estrapolato dal contesto generale. Infine il seguente testo non auspica una riscrittura completa dello Statuto; piuttosto suggerisce una serie di modifica da attuare per adeguare lo Statuto d'Autonomia al XXI secolo.

L'elaborazione delle proposte è stata ispirata sia dalla specificità altoatesina, sia da altre esperienze nazionali e internazionali in materia di autonomia e protezione di comunità linguistiche, in particolare le proposte per un Terzo Statuto speciale di Autonomia elaborato da Carli, Postal e Toniatti per la Provincia di Trento e lo Statuto d'Autonomia della Catalogna approvato nel 2006.

### Proposte per un nuovo Statuto di autonomia

#### QUESTIONI GENERALI

- 1) Si propone di aggiungere un preambolo allo Statuto d'Autonomia. Tale preambolo dovrebbe contenere brevi riferimenti storici alle vicende altoatesine, e i riferimenti giuridici nazionali e internazionali su cui si basa lo Statuto, in particolar modo l'accordo Degasperi-Gruber, valorizzandone la sua unicità nel panorama storico-internazionale. Inoltre il preambolo dovrebbe enunciare i valori e i principi fondamentali su cui si basa lo Statuto, quali la valorizzazione della diversità, il rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo indipendentemente dal gruppo linguistico d'appartenenza, dal background culturale, dall'appartenenza di genere e dallo status sociale, e il principio di sussidiarietà. Si dovrebbe poi specificare il ruolo, lo status e le specificità dell'Alto Adige nel panorama, storico, culturale e istituzionale italiano.

Infine il preambolo dovrebbe contenere un riferimento al ruolo e finalità dell'Alto Adige nel panorama europeo e internazionale.

- 2) Lo Statuto dovrebbe contenere una lista dettagliata dei diritti e doveri di tutti coloro che abitano in Alto Adige e delle autorità altoatesine, divisa per settori (civili, politici, sociali, linguistici-culturali). Il fine di tale lista è duplice: da una parte ha il compito di indirizzare l'azione di governo; dall'altra far sì che lo Statuto sia non solo un oscuro documento giuridico-politico sconosciuto ai più (come è il Secondo Statuto d'Autonomia) e da invocare prevalentemente per motivi etnici; ma sia un documento vivo, qualcosa che tutti conoscano e a cui tutti possano fare riferimento in tutte le loro attività quotidiane. Includendo una descrizione dei diritti e doveri degli altoatesini lo Statuto potrebbe diventare un simbolo in cui tutti coloro che abitano in Alto Adige possano riconoscersi e con cui rafforzare il loro attaccamento al territorio e alle istituzioni altoatesine.
- 3) Le norme sull'organizzazione delle istituzioni pubbliche regionali e provinciali devono essere precedute da un riferimento ai diritti e principi fondamentali alla guida dell'azione di governo. Il secondo Statuto d'autonomia accenna solo all'armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali (specificando quello della tutela delle minoranze linguistiche locali) e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. È necessario un riferimento più diretto ai principi e valori fondamentali che devono guidare l'attività delle istituzioni pubbliche locali, quali libertà, uguaglianza, coesione sociale, e valorizzazione della diversità.

#### ASSETTO ISTITUZIONALE

- 4) Le competenze legislative provinciali dovrebbero essere allargate in nome del principio di sussidiarietà così come regolato dall'articolo 118 della Costituzione italiana.

In particolare le materie in cui la Provincia ha al momento competenza concorrente dovrebbero diventare di competenza esclusiva della Provincia. Più che elencare le competenze della Provincia, il nuovo Statuto dovrebbe elencare le materie in cui lo stato mantiene la competenza esclusiva, specificando che la Provincia ha competenza in tutte le altre materie. Inoltre lo statuto dovrebbe contenere anche la possibilità che queste materie di competenza esclusiva dello stato possano essere delegate in futuro alla Provincia.

- 5) Un nuovo Statuto dovrebbe confermare e sviluppare ulteriormente le recenti modifiche in tema di finanziamento della Provincia autonoma di Bolzano (in seguito all'“Accordo di Milano” del 2009 ed al “Patto di garanzia” del 2014), per far sì che le finanze provinciali siano adeguate alle competenze svolte dalla Provincia, e soprattutto permettano alle istituzioni provinciali di programmare la propria attività. Quest'attività di programmazione non dovrebbe essere influenzata dalle politiche fiscali dello Stato italiano e/o resa vana dall'andamento dell'economia nazionale italiana. La Provincia dovrebbe avere la competenza su tutta la materia riguardante la riscossione dei tributi e lo Statuto dovrebbe specificare la quota di tutte le entrate della Provincia da destinare allo Stato, per lo svolgimento delle sue funzioni a favore del territorio provinciale e in attuazione del principio di solidarietà con il resto del territorio italiano.
- 6) Va ridisegnato il ruolo della Regione, che è rimasta con pochissime competenze ed è un organo istituzionale non molto significativo. La Regione rimane comunque un organo di particolare importanza simbolica poiché da una parte rappresenta il legame tra la Provincia di Bolzano e l'apparato istituzionale statale; e dall'altra raffigura il legame tra la Provincia di Trento con l'Alto Adige - legame che ha giustificato originariamente l'autonomia trentina. A tal fine si raccomanda di delegare le competenze della Regione

alle due Province di Bolzano e Trento e trasformare la Regione in un luogo d'incontro e collaborazione obbligatoria per le istituzioni di governo delle due Province (Giunta/assessori e Consiglio) al fine di sviluppare forme di collaborazione e coordinare le loro politiche in materie di comune interesse. Questi incontri e attività di collaborazione si potrebbero svolgere un determinato numero di volte all'anno all'alternativamente nei due territori provinciali. Per svolgere tale funzione la Regione non avrebbe bisogno di un'organizzazione propria, ma potrebbe usare le risorse delle due Province.

- 7) L'articolo 107 sulle commissioni paritetiche dei sei e dei dodici va elaborato ulteriormente. Queste commissioni, da istituti provvisori per emanare le norme di attuazione dello Statuto, sono diventate lo strumento principale per lo sviluppo dell'autonomia altoatesina. È perciò necessario introdurre nuove norme per migliorare la trasparenza e il controllo da parte degli altoatesini sia per quanto riguarda la nomina dei membri delle commissioni sia la loro attività.
- 8) Si raccomanda che il nuovo Statuto faccia riferimento specifico all'Euroregione Tirolo-Alto Adige-Trentino e riconosca la facoltà della Provincia di promuovere e partecipare ad accordi di cooperazione transfrontaliera nelle materie di sua competenza. Inoltre dovrebbe essere riconosciuta la possibilità per la Provincia di delegare alcune delle proprie competenze a istituzioni transnazionali legate all'Unione Europea.

#### POLITICHE LINGUISTICHE E PER LA CONVIVENZA

- 9) È necessario integrare con ulteriori articoli il Titolo XI dello Statuto su uso della lingua tedesca e del ladino. Al momento lo Statuto contiene solo misure per proteggere e garantire l'uso della lingua tedesca (e in misura minore quella ladina) nei rapporti con gli uffici giudiziari e con gli organi e uffici della pubblica amministrazione e con i concessionari di

servizi di pubblico interesse. Tale protezione e uso sono stati ottenuti con l'uso di documenti e toponomastica bilingui e prevalentemente con l'obbligo per i funzionari pubblici di avere una certificazione che attesti la conoscenza dell'altra lingua. In tal modo le politiche linguistiche altoatesine si sono concentrate sul possesso della certificazione linguistica come pre-requisito per accedere al pubblico impiego, piuttosto che favorire lo sviluppo di una società e popolazione bilingue. Tale politica ha avuto due effetti negativi. Innanzitutto, ottenere la certificazione è diventato la fine di un processo d'apprendimento (che può anche regredire) piuttosto che l'inizio di una condizione di bilinguismo da coltivare e mantenere. Come conseguenza, in alcuni settori pubblici il livello di bilinguismo è insoddisfacente. Inoltre, parte della popolazione altoatesina non ha un'adeguata conoscenza dell'altra lingua e lo Statuto non ha creato le migliori condizioni affinché tutti gli altoatesini potessero diventare bilingui. Chi non conosce entrambe le lingue, però, non vive pienamente la società altoatesina e le sue opportunità nel campo sociale, economico e culturale.

Per superare queste problematiche e anche al fine di garantire a tutti gli altoatesini pari opportunità, un nuovo Statuto dovrebbe non solo proteggere le lingue “minoritarie” ma anche contenere misure per valorizzare e promuovere il carattere bilingue (italiano-tedesco) dell'Alto Adige. In particolare si dovrebbe sancire che tutti gli altoatesini hanno il diritto al bilinguismo (il diritto a conoscere la lingua italiana e la lingua tedesca) e che le istituzioni provinciali devono prendere adeguate misure per garantire tale diritto. Il nuovo Statuto deve sancire il passaggio dall'obbligo di bilinguismo per documenti, toponomastica e funzionari al diritto di bilinguismo per gli altoatesini.

- 10) Si raccomanda di modificare l'articolo 19 dello Statuto, che prevede l'insegnamento nelle scuole materne, elementari e secondarie impartito nella lingua materna italiana o

tedesca degli alunni da docenti per i quali tale lingua sia ugualmente quella materna. Tale misura è stata eseguita con la creazione di sistemi scolastici distinti: uno in lingua italiana e uno in lingua tedesca. L'articolo va riscritto in modo da permettere senza dubbi istituzionali la creazione di una scuola bilingue aperta a tutti gli altoatesini indipendentemente dalla loro madrelingua. A tal fine un nuovo Statuto dovrebbe specificare che gli alunni altoatesini hanno il diritto di ricevere un'educazione in italiano e/o tedesco in base alle loro preferenze, e il diritto di non essere separati in scuole e classi diverse in base alla loro madrelingua.

- 11) Sarebbe necessario modificare l'articolo 19 dello Statuto al fine di migliorare l'insegnamento e l'apprendimento della lingua italiana e della lingua tedesca nelle scuole altoatesine. A tal fine il nuovo Statuto dovrebbe specificare che gli alunni altoatesini hanno sia il diritto sia il dovere di avere un'adeguata conoscenza delle due lingue a chiusura della scuola dell'obbligo. La definizione dell'apprendimento delle due lingue come diritto rappresenta uno stimolo per le autorità provinciali per migliorare ulteriormente l'offerta degli strumenti educativi per diventare bilingui. La definizione della conoscenza adeguata delle due lingue come dovere rappresenta un incentivo affinché gli studenti altoatesini considerino la lingua seconda (italiana o tedesca) non più solo come materia di studio, ma come un elemento necessario, al pari della conoscenza della lingua madre, per essere membri effettivi della società altoatesina.
- 12) Si raccomanda di modificare l'articolo 19 per porre fine all'esistenza di intendenze scolastiche separate per gruppi linguistici. Tale separazione non ha favorito lo sviluppo di programmi di collaborazione fra le scuole. Inoltre ciascun apparato scolastico ha sviluppato propri curriculum scolastici; quello delle scuole in lingua italiana indirizzato prevalentemente verso la cultura italiana; e quello delle scuole in lingua tedesca orientato

verso il mondo tedesco. Di conseguenza in alcuni casi la conoscenza della storia e cultura locale e del punto di vista dell'altro gruppo linguistico rimane limitata. Un'unica intendenza che amministri tutti i tipi di scuole favorirebbe lo svolgimento di attività in comune, incluso la condivisione degli spazi architettonici, e lo sviluppo di un curriculum scolastico altoatesino che possa offrire a tutti gli studenti altoatesini riferimenti culturali e storici simili, migliorando la reciproca comprensione e la convivenza. Inoltre è necessario inserire un progressivo obbligo di bilinguismo per i docenti e il personale amministrativo delle scuole, senza però precludere la carriera di chi ha già iniziato a lavorare nel sistema scolastico.

- 13) Si raccomanda di intervenire su quelle misure di stampo consociativo che enfatizzano la separazione fra i gruppi linguistici e che non riconoscono che la popolazione altoatesina è anche composta da persone mistilingue e con background migratorio. In particolare va modificato l'articolo 89(3) dello Statuto, alla base del cosiddetto meccanismo della proporzionale nell'impiego pubblico. Il principio meritocratico, insieme a un adeguato livello di bilinguismo (e trilinguismo per gli uffici collocati nelle località ladine) devono essere i criteri principali per determinare le assunzioni nell'impiego pubblico. Il meccanismo della proporzionale potrebbe essere mantenuto solo come meccanismo eccezionale per aggiustare eventuali situazioni di grave disequilibrio che si potrebbero creare in futuro in alcuni settori pubblici.
- 14) Si dovrebbe eliminare la norma che richiede il requisito della residenza nel territorio regionale per un periodo ininterrotto di quattro anni per esercitare il diritto elettorale attivo in Provincia di Bolzano; o almeno di ridurre a un anno il periodo di residenza richiesto.



Manifestazione contro l'ampliamento dell'aeroporto di Bolzano, giugno 2016

9

## Ampliare gli spazi democratici

**Il termine sovranità popolare contiene l'essenza stessa della democrazia: in altre parole, il principio secondo il quale il potere proviene dal popolo. "Of the people, by the people, for the people", affermò Abraham Lincoln nel suo famoso discorso di Gettysburg (19 novembre 1883). I cittadini eleggono i propri rappresentanti nei Consigli comunali e regionali, nel Parlamento nazionale e europeo. Una democrazia diretta ben regolamentata permette ai cittadini di esprimersi su singole questioni con un referendum. In Sudtirolo questa integrazione della democrazia rappresentativa non funziona ancora in modo soddisfacente, tant'è vero che nei 68 anni di repubblica la Provincia ha vissuto soltanto tre referendum (2009, 2014 e 2016).**

### Dotarsi di autonomia statutaria

Lo Statuto di autonomia non è solo una legge fondamentale che fissa le competenze delle Province, della Regione e dello Stato, ma è anche una "Costituzione regionale" che disciplina le istituzioni, i principi generali, i diritti e doveri dei cittadini. Riguarda soltanto i trentini e i sudtirolesi dei tre gruppi linguistici, non riguarda il resto d'Italia, per cui richiede anzitutto la legittimazione dei cittadini di questa regione. Per ottenere rango costituzionale lo Statuto deve essere approvato dal Parlamento. Questo però non significa che i cittadini e i rappresentanti politici della regione non possano suggerire certe modifiche in sintonia con le necessità della comunità locale.

Per quanto strano possa sembrare, né il Consiglio provinciale né i cittadini hanno il diritto di sottoporre al Parlamento proposte di modifica dello Statuto. Il Consiglio provinciale può soltanto presentare

proposte al Consiglio regionale, che poi deciderà quali possano essere inoltrate al Parlamento. Nel caso che il Parlamento disponga una modifica importante dello Statuto la popolazione non ha diritto di esprimersi con un referendum confermativo. Quindi lo Statuto di autonomia sembra una materia riservata a pochi, un affare delle élites.

Come le altre Regioni a statuto speciale, il Trentino-Alto Adige non è dotato di autonomia statutaria: la "costituzione" della Regione e delle due Province autonome viene stabilita esclusivamente dal Parlamento. Nel caso che questo intenda modificare lo Statuto deve informare i Consigli provinciali di Trento e Bolzano (art. 103 StA), che possono rilasciare un parere non vincolante. Questo vale anche per il processo di riforma dello Statuto attualmente in corso (Convenzione per l'autonomia), dove i cittadini non possono decidere nulla. Al contrario, in questo processo le loro proposte vengono filtrate quattro volte:

1. dalla Convenzione dei 33, i cui membri sono scelti in prevalenza dal Consiglio provinciale;
2. dal Consiglio provinciale con la sua maggioranza politica;
3. da parte del Consiglio regionale (senza il consenso dei trentini non passa nulla);
4. dalla Commissione affari costituzionale del Parlamento.

Dopo questo iter resterà ben poco della sovranità popolare della quale si parlava sopra. I cittadini oppure i loro rappresentanti localmente eletti non possono esercitare un'autonomia statutaria, cioè non hanno la facoltà di approvare il proprio statuto di autonomia, che in un secondo momento sarà discusso e ratificato dal Parlamento. Questo diritto fondamentale, invece, viene riconosciuto a tutte le Regioni a statuto ordinario e alla maggior parte delle regioni autonome europee. Tutto viene affidato a una cerchia ristretta di specialisti e alla buona volontà dei partiti, con una legittimazione democratica molto scarsa.

L'idea che le regole per l'autogoverno di una provincia plurilingue come il Sudtirolo debbano essere esclusivamente regolate ad un livello superiore, cioè con trattative fra i vertici dei partiti e i governi, è tuttora molto diffusa. La via del compromesso è certamente irrinunciabile, ma questo non può tradursi nell'esclusione degli attori direttamente interessati, cioè le forze politiche e i cittadini della regione. Questi ultimi, essendo sovrani, devono avere voce in capitolo, dato che si tratta della "costituzione" della loro Provincia.

Di conseguenza è necessario che il nuovo Statuto di autonomia preveda regole diverse per la modifica dello Statuto stesso (art. 103 StA in concomitanza con l'art. 138 Cost.), in modo da consentire la partecipazione dei cittadini e delle forze politiche regionali. Tale partecipazione può realizzarsi in due modi diversi, cioè in una versione minima o in una versione ottimale. La versione minima consiste in un diritto di iniziativa popolare analogo a quello previsto per le proposte di leggi costituzionali (Art. 71 Cost). Il Consiglio provinciale dovrebbe essere in

grado di presentare questa proposta al Parlamento anche senza il consenso di Trento. Al tempo stesso, il Consiglio provinciale dovrebbe avere il diritto di bocciare con una maggioranza di 2/3 gli emendamenti dello Statuto decisi unilateralmente dal Parlamento (cfr. DDL. cost. del senatore Palermo n. 1429).

La versione ottimale, invece, concepisce i cittadini come il vero soggetto sovrano dell'autonomia territoriale. Questi potrebbero eleggere una Convenzione statutaria, cioè un'assemblea che ha il compito di elaborare un nuovo statuto. In alternativa, anche il Consiglio provinciale potrebbe ottenere un mandato statutario, metodo preferito dalla maggior parte delle regioni autonome europee. Le proposte elaborate da questa Convenzione verrebbero poi sottoposte a referendum confermativo. Le Comunità autonome della Spagna utilizzano questo criterio perché garantisce la piena legittimazione popolare.

Infine è necessaria l'approvazione del Parlamento, in modo che lo Statuto acquisisca rango costituzionale. Il Parlamento potrebbe richiedere delle modifiche e rispedire il testo a Bolzano, ma le variazioni resterebbero comunque monopolio della Regione e della Provincia. Il nuovo testo verrebbe poi rispedito a Roma per l'approvazione. Questa proposta sarebbe compatibile con l'ordinamento giuridico italiano, perché si baserebbe sul principio fondamentale delle trattative fra Stato e Regioni (principio pattizio). In questo caso, però, sarebbe una trattativa fra il Parlamento statale e quello regionale. Naturalmente da una prospettiva democratica sarebbe molto meglio se la comunità territoriale avesse un'unica rappresentanza politica anziché le tre attuali, cioè che ci fosse uno Statuto per ogni comunità autonoma, con il Sudtirolo distinto dal Trentino.

### **Nuovi diritti referendari a livello provinciale**

L'ampliamento degli spazi di partecipazione democratica presenta due aspetti. Da una parte, istituire un processo più democratico per elaborare, emen-

dare e approvare lo Statuto di autonomia (autonomia statutaria). Dall'altra parte, dare agli organi politici locali il potere di intervenire più concretamente nella legislazione provinciale.

La riforma costituzionale del 2001 ha dato alle Regioni autonome nuovi strumenti di democrazia diretta, permettendo loro di disciplinare la propria forma di governo. Questa competenza non comprende soltanto il diritto elettorale e i diritti referendari, ma anche il rapporto fra il Consiglio provinciale e il Presidente della Giunta (l'eventuale elezione diretta del presidente, la sfiducia costruttiva, la parità dei generi, etc.). Ma l'art. 47, comma 4 StA, non definisce esplicitamente il diritto dei cittadini residenti all'iniziativa popolare (referendum propositivo) e al referendum confermativo, perché si limita a introdurre "il diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo". Questa formulazione non determina con sufficiente chiarezza gli strumenti fondamentali della democrazia diretta. Fra l'altro, non prevede esplicitamente il diritto al referendum confermativo sulle norme approvate dal Consiglio provinciale e sugli atti di rilevanza provinciale della Giunta né il referendum propositivo sulle leggi per la forma di governo (democrazia diretta e sistema elettorale).

Questa regolamentazione tutt'altro che chiara non ha favorito il movimento civico che da più di 20 anni si batte per i diritti referendari. Il suo obiettivo principale, il referendum propositivo sulla democrazia diretta, è rimasto un'utopia. Per la precisione è stato fatto un primo referendum su questa materia (25 ottobre 2009), mentre la richiesta di un altro referendum sulla stessa materia è stata dichiarata inammissibile dalla Commissione provinciale dei Garanti. In due parole: le regole attuali non permettono ai cittadini di lanciare un'iniziativa popolare sulle leggi di governo con successiva votazione referendaria.

Insomma, il nuovo Statuto deve definire in modo più chiaro in quali diritti si estrinsechi la partecipazione diretta, affinché la legislazione provinciale abbia un quadro normativo più univoco. In questo

modo il legislatore provinciale potrà disciplinare più chiaramente gli strumenti di partecipazione diretta dei cittadini alla politica. Questi, dal canto loro, sapranno di quali diritti referendari siano effettivamente dotati. Quindi nello Statuto dovrebbero essere inclusi i seguenti diritti:

1. Prevedere esplicitamente l'iniziativa popolare (referendum propositivo) anche per le leggi provinciali sulla forma di governo (democrazia diretta, sistema elettorale, rapporti fra gli organi).
2. Introdurre il diritto all'iniziativa statutaria del Consiglio provinciale (senza necessità del consenso del Consiglio regionale) e della proposta di legge di iniziativa popolare per quanto riguarda lo Statuto.
3. Prevedere esplicitamente il referendum confermativo su tutte le leggi provinciali e le delibere della Giunta di interesse provinciale (anche ai sensi dell'art. 118 Cost.).
4. Riformulare l'art. 104 StA, prevedendo il diritto alla ratifica o al veto sull'accordo finanziario con Roma da parte del Consiglio provinciale; nonché altri diritti di partecipazione del Consiglio provinciale all'interno della nuova Commissione Stato-Provincia (vedi cap. 4).
5. Introdurre il referendum popolare confermativo su modifiche dello Statuto di autonomia (lo stesso esiste già per gli statuti comunali e la Costituzione).
6. Attribuire alla Provincia autonoma di Bolzano (nonché a quella di Trento) l'autonomia statutaria, consentendo anche la convocazione di un'assemblea statutaria eletta direttamente dai cittadini incaricata di elaborare il testo dello Statuto.
7. Trasferire tutte le competenze riguardanti il sistema democratico dalla Regione alle Province nel caso che la Regione continuasse ad esistere (per esempio, l'ordinamento dei Comuni).

Queste misure rafforzerebbero anche i poteri del Consiglio provinciale, che avrebbe il diritto di



ratificare l'accordo finanziario con lo Stato regolato dall'art. 104 StA; il diritto al veto - con maggioranza di due terzi - nei confronti di modifiche dello Statuto decise unilateralmente dal Parlamento; il diritto all'esercizio indipendente dell'iniziativa statutaria nei confronti del Parlamento, senza consenso del Consiglio regionale, come previsto attualmente. Altri strumenti per rafforzare il Consiglio provinciale sono esposti nel cap. 4 e nel cap. 12.

### **Elezioni: basta un anno di residenza**

Attualmente il diritto di voto viene riconosciuto a coloro che risiedono ininterrottamente per 4 anni sul territorio sudtirolese (nel Trentino un anno, art. 25, comma 2, StA). Il cittadino viene iscritto nel registro elettorale del Comune dove ha risieduto più a lungo. Durante i 4 anni di "aspettativa" il cittadino esercita il diritto di voto nel Comune in cui risiedeva prima del cambio di residenza. Questa clausola è stata introdotta nello Statuto del 1972 per evitare che lo Stato alterasse i rapporti di forza col frequente avvicendamento di poliziotti e militari, ma ormai è superata dalla storia.

Oggi vivono in Alto Adige circa 4000 militari di professione, che formano meno dell'1% degli elettori attivi. Considerando l'evoluzione della società la precauzione suddetta non ha più motivo di essere. Perciò, come già previsto dallo Statuto per il Trentino, la durata della residenza richiesta può essere ridotta a un anno. Oltre a questo, la Regione deve introdurre nuove forme di partecipazione dei cittadini stranieri alla vita politica, incluso il diritto di voto a livello comunale, per integrarli nella vita politica e nella società. La normativa che garantisce tali diritti deve essere approvata da Roma.

### **La Convenzione per l'Alto Adige: luci e ombre**

La Convenzione per l'Alto Adige, istituita con L.P. n. 3 del 23.4.2015, è stata presentata alla popolazione il 16 gennaio 2016. Il suo scopo è quello di elaborare una proposta di riforma dello Statuto

coinvolgendo direttamente le forze sociali e politiche. Questa discussione prepara lo stadio successivo, che vede protagonisti gli organi politici (Consiglio provinciale, Consiglio regionale, Parlamento). Ma la Convenzione è dotata degli strumenti che le permettono di realizzare tali obiettivi?

Non si tratta comunque di un'idea nuova. Due Regioni autonome, la Valle d'Aosta e il Friuli Venezia Giulia (Cisilino 2014, 33-38), hanno già sperimentato un percorso simile, ma in entrambi i casi le proposte di riforma degli Statuti sono state bloccate dal Parlamento. La Sardegna ha fatto un referendum per istituire a questo scopo perfino un'assemblea eletta direttamente dai cittadini. Il voto è stato favorevole, ma l'intento originario si è incagliato negli ostacoli del diritto costituzionale.

Nel 2004 la Regione Friuli Venezia Giulia, mediante una Convenzione più ampia di quella prevista in Alto Adige, ha elaborato una proposta di riforma dello Statuto che è stata approvata dal Consiglio regionale e presentata al Parlamento il 1° febbraio 2005, dopodiché è finita nel dimenticatoio. Questo evidenzia un'altra stortura: perché il Parlamento può far finire su un binario morto le proposte di riforma statutaria di una Regione? In questo modo i diritti di coloro che hanno lavorato alla riforma - i cittadini, i membri della Convenzione, tutta la comunità regionale - vengono calpestati. Si tratta di un problema fondamentale che deve essere risolto.

In altre parole, non ci sono ancora le condizioni per realizzare una riforma partecipativa dello Statuto. Né una specie di consulta come quella insediata nella nostra provincia e in quella di Trento, né una Convenzione eletta dai cittadini può sollecitare il Parlamento ad approvare un nuovo Statuto democraticamente legittimato. Prima è necessaria una modifica della Costituzione che riconosca la validità di un simile processo costituente e che fissi le tappe di un percorso condiviso da Regione e Stato.

A parte questa lacuna costituzionale, la Convenzione per l'Alto Adige non sembra garantire una partecipazione dal basso efficace ed equa, a meno che non ci si accontenti di una consulta nominata e

controllata dal Consiglio provinciale. Un organismo popolare come questo deve rispecchiare la varietà della società sudtirolese, dando spazio alle associazioni e alle istituzioni pubbliche di varia natura. I consiglieri provinciali non devono farne parte, perché entreranno in campo nella fase successiva per discutere le proposte della Convenzione. In questa assemblea sono necessari dei giuristi, ma hanno soltanto un ruolo consultivo. Un gruppo di esperti può assistere la Convenzione nelle questioni scientifiche più complesse.

Per garantire una migliore partecipazione popolare si potrebbero sorteggiare dei comuni cittadini in base a certi criteri come il genere, il gruppo linguistico e l'età. In vari paesi (Australia, Irlanda, Oregon/ Stati Uniti) convenzioni di questo tipo hanno svolto una funzione consultiva nei confronti delle assemblee costituenti. Una tale convenzione, investita di un incarico preciso, dovrebbe poter elaborare una proposta di riforma senza ingerenza da parte del Consiglio provinciale e dei partiti politici. Nella nostra Convenzione dei 33 i rappresentanti diretti dei cittadini sono soltanto 8, mentre gli altri 25 sono stati nominati dal Consiglio provinciale. In questo modo la Convenzione è praticamente un'espressione della maggioranza consiliare. La SVP non si è accontentata di questo, ma con metodi discutibili ha cercato di inserire i propri iscritti nel Forum dei 100. Inoltre mancano chiari diritti di interrogazione e di udienza dei cittadini semplici nei confronti della Convenzione. Non è prevista un'indagine fra la popolazione e nessuna verifica o monitoraggio del percorso successivo, cioè dell'iter parlamentare della riforma.

A parte queste obiezioni di fondo, il processo suddetto offre comunque ai cittadini la possibilità di esercitare una certa partecipazione diretta, cioè una sorta di dibattito fra cittadini, ma nessuna certezza di poter effettivamente influire sul processo decisionale. Il suo impatto concreto sarà scarso, perché le decisioni importanti vengono comunque prese in altre sedi.

In ogni caso la Convenzione per l'Alto Adige in corso rappresenta una grande opportunità. Per la prima

volta sudtirolesi di tutti i gruppi linguistici si incontrano per dibattere su un tema centrale come l'autonomia e sulla necessità di eventuali modifiche. Tutto questo avviene con il patrocinio delle istituzioni, ma al tempo stesso si tratta di un dialogo pubblico libero, non filtrato dai partiti.

### **Per approfondire**

Benedikter, Thomas (2014), *Direkte Demokratie und mehrsprachige Gebiete. Ein Vergleich Südtirol-Schweiz*, POLITIS-Dossier, 1/2014, Bozen.

Benedikter, Thomas (2015), *Aspekte eines freien und fairen Wahlrechts. Gesetzentwürfe zur Reform des Wahlrechts für den Südtiroler Landtag im Vergleich*, POLITIS-Dossier, 8/2015, Bozen.

Benedikter, Thomas (2015), *Gaspedal und Bremse – Direkte Demokratie in Südtirol*, ARCA-POLITIS, Lavis-Bozen.

Cisilino, William (2014), „La Convenzione per la stesura del nuovo statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia“, in Thomas Benedikter, a cura di, *Con più democrazia verso più autonomia*, POLITIS-SBZ, Bolzano, pp. 34-39.



## *L'amministrazione dei tribunali alla Provincia?*

In Italia l'amministrazione della giustizia è organizzata secondo un centralismo molto radicato. Il Ministero della Giustizia dirige tutto: non soltanto la struttura e l'organizzazione, il personale e le carriere dei magistrati, ma anche i tribunali sul territorio. È veramente necessario un apparato così centralizzato? Naturalmente il diritto civile e penale devono avere un carattere uniforme. Lo stesso vale per il diritto processuale civile e penale, sebbene ci siano regioni dotate di competenze in questi campi, come la Catalogna e la Scozia. In uno Stato di diritto, di regola, la giustizia è un potere indipendente dagli altri. Per questo motivo l'autonomia territoriale completa non contempla un'autonomia del sistema giudiziario: i giudici e i procuratori della Repubblica resterebbero subordinati esclusivamente al Ministero della Giustizia.

Un altro conto è l'amministrazione della giustizia sul territorio, che in Italia, come tutti sanno, funziona male. Il paese è tristemente noto per l'eccessiva lunghezza dei processi, per le procedure troppo

complicate, per il sistema giudiziario inefficiente. Questo vale anche per l'Alto Adige, che comunque se la cava un po' meglio. Le strutture obsolete e la mancanza di personale non penalizzano soltanto le imprese, ma anche i cittadini. In Alto Adige, per esempio, la metà dei posti che dovrebbero formare l'organico è vacante da 12 anni. Per tagliare le spese non vengono banditi nuovi concorsi. La mancanza di personale amministrativo penalizza il lavoro dei magistrati e l'efficienza generale dei tribunali, come afferma l'ex-presidente del Tribunale di Bolzano Heinz Zanon (Benedikter 2014, 95-99). Se il tribunale potesse contare su un personale amministrativo più numeroso il lavoro dei giudici sarebbe più efficace, i processi sarebbero più veloci, l'intera macchina giudiziaria sarebbe meno costosa.

La Provincia autonoma di Bolzano avrebbe la forza e le risorse per gestire il settore giudiziario. Inoltre, potrebbe ampliare l'uso del bilinguismo in questo campo. Infine, i funzionari in servizio non sarebbero più soggetti a trasferimenti.

Eppure questo cambiamento viene avvertito dai giudici, ma ancora di più dal personale del tribunale. I primi credono che lo Stato debba continuare a gestire il settore giudiziario su tutto il territorio, a Bolzano come a Palermo. Temono che l'amministrazione autonoma della giustizia possa condizionare in qualche maniera l'indipendenza della struttura. Ma se ci fosse effettivamente questo pericolo, non sarebbe molto più presente a livello nazionale? In Sudtirolo un tale condizionamento non esiste neanche nel caso della giustizia amministrativa, cioè nel TAR, i cui componenti sono nominati direttamente dal Consiglio provinciale. Il motivo principale per cui i giudici si oppongono a una simile riforma è da ricercarsi nella loro mentalità centralista, fortemente radicata in Italia nella Polizia e nell'apparato della Giustizia.

C'è però un altro ostacolo, cioè la Provincia di Trento. A Bolzano esiste soltanto una sezione della Corte d'Appello, che fa capo alla sede centrale di Trento. Attualmente la sede del tribunale di questa città è oggetto di una costosa opera di ampliamento. Anche tutti gli altri tribunali dipendono da Trento.

Soltanto se Bolzano avesse una propria Corte d'Appello potrebbe diminuire questa dipendenza dal tribunale di Trento, che a sua volta potrebbe essere amministrato dalla relativa Provincia. Certamente questo richiederebbe personale e risorse aggiuntive, ma per una Provincia autonoma e bilingue sarebbe la soluzione ottimale. A Trento però tutti sono contrari, sia la Provincia che i giudici della Corte di Appello. Anzitutto perché temono che in questo modo la Corte d'appello di Trento venga accorpata a quella di Verona. Inoltre perché alcuni giudici temono di dover restare a Bolzano per tutta la carriera. Ma si tratta di un timore infondato: se ci fossero due Corti d'Appello separate i concorsi e le carriere verrebbero riorganizzati secondo le esigenze specifiche di ciascun territorio. Sarebbe anche un modo per perfezionare l'autonomia, dato che la situazione attuale ha dato a Trento un vantaggio che ha determinato uno squilibrio.



10

## Una nuova concordanza etnica per il governo della Provincia

**Uno dei compiti essenziali dello Statuto di autonomia, oltre alla tutela delle minoranze linguistiche, è quello di promuovere la convivenza dei gruppi linguistici. Nel 2° titolo dello Statuto (organi della Regione e della Provincia), nel 3° titolo (formazione delle leggi) e nel 4° titolo (enti locali) vengono fissate le regole per la collaborazione dei gruppi linguistici a livello politico. Oggi, a quasi mezzo secolo dall'entrata in vigore del secondo Statuto, dobbiamo chiederci quale sia l'opinione della popolazione su questo tema. Per esempio, le norme suddette sono adeguate ai tempi? Si tratta di regole che promuovono la convivenza e la partecipazione oppure devono essere riviste?**

Stando al *Barometro linguistico* (ASTAT 2015, 171) soltanto il 7% della popolazione pensa che la convivenza sia tuttora problematica, quasi il 31% è dell'avviso che siano stati fatti dei progressi notevoli e il 35% ritiene che la convivenza abbia determinato un arricchimento culturale. Il 41,2% dei sudtirolesi la considera buona, il 41,4% soddisfacente. Questo giudizio sostanzialmente positivo viene condiviso dai tre gruppi linguistici.

Se invece consideriamo certi aspetti specifici dell'autonomia, come il plurilinguismo, il patentino e la proporzionale, il quadro si diversifica a seconda del gruppo linguistico. Il 71% degli italiani è del parere che in un'Europa senza confini l'applicazione rigida della proporzionale sarebbe superata. Fra i sudtirolesi di lingua tedesca questa opinione è condivisa solo dall'11%, fra i ladini dal 9% (ASTAT 2015, 174). Quasi il 71% del gruppo italiano sostiene che la proporzionale operi a vantaggio dei tedeschi,

valutazione condivisa dal 34% dei tedeschi stessi. Un'interpretazione che evidentemente non tiene conto dei fatti: come esposto sopra (cap. 6), negli enti locali la proporzionale viene rispettata rigorosamente, mentre non è lo stesso nelle amministrazioni centrali (ASTAT-Info n.3/2016). La percezione diversa degli effetti della proporzionale, comunque, è dovuta anche a motivi politici.

### Il disagio politico del gruppo italiano

Stando ai dati del *Barometro linguistico 2014* sembra che il disagio degli italofoeni sia diminuito, ma non scomparso del tutto. Quali sono le radici di questo disagio, che è stato un fenomeno diffuso per molto tempo? Il disagio ha due aspetti, uno legato alla percezione soggettiva e uno che si registra concretamente. Spesso si tratta di uno svantaggio che viene percepito soggettivamente, ma che poi vie-

ne attribuito a tutto il gruppo linguistico (Atz 2012, 151-177). In passato le cause principali di questo disagio sono stati certi temi centrali dello Statuto come la proporzionale e il bilinguismo obbligatorio nel pubblico impiego. Accanto a questi, la presunta esclusione dalle cariche politiche e temi di alto valore simbolico come la toponomastica.

Secondo l'art. 50 StA la composizione della Giunta provinciale deve riflettere il rapporto numerico fra i gruppi linguistici presenti nel Consiglio provinciale. I partiti sono comunque liberi di formare qualsiasi tipo di coalizione. In altre parole: il partito di maggioranza tedesco-ladino può allearsi con uno italiano di sua scelta.

Per circa 30 anni gli italiani dell'Alto Adige hanno votato in maggioranza partiti contrari all'autonomia o comunque molto tiepidi nei confronti dell'autonomia. Per la SVP, partito di maggioranza, questi partiti non potevano essere alleati nel governo locale. Vedendo che certi partiti nazionali venivano coinvolti raramente nel governo locale, molti elettori italiani hanno reagito con l'astensione. Questa è stata stimolata anche dalla crisi dei partiti italiani tradizionali e dalla diffidenza verso una classe politica privilegiata. Alcune forze politiche hanno perduto buona parte dei propri consensi perché i loro elettori non li hanno ritenuti capaci di rappresentare gli interessi degli italiani (Delle Donne, *Alto Adige*, 13.4.2016). Non si può negare un certo "disagio politico".

### Il disagio sociale del gruppo italiano

Un disagio di tipo sociale all'interno del gruppo italiano sembra meno fondato. Negli enti statali, stando alle cifre ufficiali, le quote previste dalla proporzionale per i tre gruppi non sono state ancora raggiunte. Non solo, ma il sistema di quote fisse potrebbe rivelarsi utile anche per la protezione degli interessi del gruppo italiano. Se ci fosse una concorrenza libera per tutti i posti del pubblico impiego, unicamente condizionata dal requisito del bilinguismo, la situazione potrebbe cambiare sostanzialmente.

Come emerge da una ricerca recente il reddito medio degli altoatesini di lingua italiana è superiore a quello del gruppo linguistico tedesco (Michael-Gaismair-Gesellschaft/APOLLIS 2016, 167-202). La disoccupazione è minore rispetto alle altre regioni d'Italia; e gli abitanti della provincia hanno accesso a prestazioni e servizi di buona qualità. Se le graduatorie sugli standard sociali e ambientali mettono la provincia di Bolzano ai primi posti, questo è dovuto anche al buongoverno e all'autonomia, che tornano a vantaggio di tutti. Infine, le consistenti risorse finanziarie hanno determinato un benessere che non ha uguali in Italia. Con questi dati alla mano come si può sostenere che un intero gruppo linguistico venga discriminato?

Neanche il calo numerico degli italiani può aver generato il disagio suddetto. Infatti la loro percentuale si è attestata sul 26% della popolazione (parliamo dei cittadini tenuti alla dichiarazione di appartenenza). Il leggero calo dei residenti che si aggregano al gruppo italiano è dovuto a fattori demografici, non a condizioni politiche: la maggior parte del gruppo italiano è concentrata nelle città, dove si riscontra una natalità molto più bassa (Atz 2012, 159). In media una donna italiana di Bolzano ha solo un figlio, più di un terzo del gruppo italiano è composto da pensionati. Inoltre bisogna considerare l'incidenza di un piccolo gruppo di italofoeni che si dichiarano tedeschi o ladini perché credono di poter trovare un impiego pubblico più facilmente.

Forse il disagio degli italiani derivava dall'obbligo di conoscere il tedesco? La parità giuridica delle lingue e l'obbligo del bilinguismo nel servizio pubblico sono pilastri dell'autonomia: una provincia bilingue rispettosa dei diritti delle minoranze non potrebbe mai farne a meno. Il certificato di bilinguismo come requisito di ammissione al pubblico impiego rientra ormai nella normalità. Solo il 14% degli italofoeni ricorda di non aver potuto utilizzare la propria lingua all'interno di un'istituzione pubblica (ASTAT 2015, 186). Per contro, al 60% dei germanofoni è accaduto di non poter usare la propria lingua in vari luoghi: nell'ospedale di Bolzano, nel tribunale, a contatto con la polizia, nel Comune e nei mezzi di trasporto pubblico.

Spesso i comportamenti umani non sono condizionati dalla realtà, ma dalla percezione della realtà stessa. Lo dice il cosiddetto teorema di Thomas, elaborato dal sociologo americano William Isaac Thomas (1863–1947). La percezione, a prescindere dalle circostanze reali, ha degli effetti reali sull'atteggiamento sociale e politico individuale. La percezione soggettiva, afferma Max Haller (ASTAT 2015, 167), è sempre condizionata dalla persona o dal gruppo col quale ci si relaziona. Anche il tempo gioca un ruolo importante, perché spesso non è decisiva la situazione momentanea, ma il fatto che una situazione cambi o meno. Sebbene il Sudtirolo possa offrire una qualità della vita migliore rispetto ad altre regioni, una parte degli abitanti si sente svantaggiata, forse perché si ritiene vittima di un trattamento disparitario. Stando ai dati dell'ASTAT, per esempio, il 69% del gruppo linguistico italiano si sente sfavorito nell'amministrazione pubblica, mentre il 60% avverte la stessa sensazione in campo politico e sociale. Forse perché fanno il paragone col passato, quando il fatto di essere italiani determinava dei privilegi che ora non hanno più.

Per quanto tempo durerà questo disagio degli italiani? Vediamo qual è l'opinione dei gruppi linguistici sullo sviluppo della convivenza. Nel periodo 2009-2014 circa un quarto della popolazione ha registrato un miglioramento e un terzo crede che in futuro ci sarà un progresso ulteriore. Per la maggioranza della popolazione la qualità della convivenza è stabile. Per il futuro gli altoatesini di lingua italiana sono più ottimisti dei tedeschi e dei ladini (ASTAT 2015, 179). Il gruppo apprezza di più l'autonomia, sapendo che nel resto d'Italia per molti versi si sta peggio. Come confermano le indagini dell'ASTAT la convivenza viene giudicata positivamente dalla maggioranza di ciascun gruppo. Anche questo è un successo dell'autonomia definita dallo Statuto del 1972.

### **Il mondo politico italiano frammentato**

Resta un aspetto importante da chiarire: perché buona parte del gruppo di lingua italiana si sente esclusa a livello politico? La partecipazione dei

gruppi linguistici agli organi politici è disciplinata dallo Statuto di autonomia in uno dei titoli centrali (Titolo II, 2° capitolo, artt. 47-60 StA). In provincia di Bolzano i Consigli comunali e il Consiglio provinciale vengono eletti con il sistema proporzionale puro senza sbarramento (tranne il Comune di Bolzano) in circoscrizioni elettorali comuni. Questo sistema elettorale offre anche ai gruppi politici più piccoli l'opportunità di entrare nel rispettivo organo e quindi rispecchia meglio la pluralità, sia linguistica che politica. I ladini hanno diritto ad almeno un seggio nel Consiglio provinciale, indipendentemente dal numero di voti. Se nel Consiglio sono presenti due consiglieri ladini, questo gruppo ha diritto a un posto di assessore nella Giunta. A differenza del Trentino, il Presidente della Giunta non viene eletto direttamente, ma dal Consiglio provinciale. Almeno uno dei membri della Giunta provinciale deve essere italofono.

Anche nei Comuni vige un simile obbligo di rappresentanza etnica. Secondo l'art. 61 StA ogni gruppo linguistico ha il diritto di essere rappresentato nella Giunta comunale qualora sia presente nel Consiglio comunale con almeno due consiglieri.

Dal 1948 a oggi la forza politica dominante in Sudtirolo, sia a livello provinciale che comunale, è sempre stata la SVP. Questa si muove secondo una logica consolidata, quella di allearsi con partiti più deboli che garantiscano la maggioranza nel Consiglio provinciale (Atz 2013, 162). Attualmente questo ruolo viene ricoperto dal PD, forza favorevole all'autonomia, il cui consenso elettorale si aggira sul 30% dell'elettorato italiano (Atz 2013, 163). Molti italiani hanno visto in questo sostegno un tradimento della volontà politica dell'intero gruppo italofono. Il disagio di cui si parlava prima deriva anche da questo.

Dopo l'approvazione dello Statuto del 1972, gli italiani dell'Alto Adige hanno votato per circa trent'anni partiti più o meno ostili all'autonomia. Questo ha costretto la SVP a governare con le forze politiche favorevoli all'autonomia, che però riscuotevano un consenso elettorale minimo da parte del gruppo italiano. Comunque, il governo provinciale si è sempre basato su un accordo di coalizione, mai sulla

sola presenza di assessori italiani a "titolo etnico". Nelle elezioni provinciali degli ultimi anni l'astensionismo del gruppo linguistico italiano è cresciuto continuamente. Nella legislatura attuale (2013-2018) il Consiglio provinciale comprende soltanto cinque consiglieri di lingua italiana su 35 seggi, mentre nel 1973 erano 11 su 34. Il gruppo italiano esprime un solo assessore, come la minoranza ladina, che si compone di 20.000 persone. Mentre il gruppo tedesco (69,41% dei cittadini dichiarati) esprime l'83% dei consiglieri, il gruppo italiano arriva appena al 14%, benché la quota sul totale dei cittadini dichiarati sia stabile sul 26,06% (censimento del 2011). Il gioco democratico è comunque libero: ognuno vota chi preferisce, e negli ultimi decenni si sono formati partiti interetnici che propongono candidati di tutti i gruppi linguistici.

Secondo i dati relativi al 2015, il gruppo tedesco ha 102 sindaci e 14 vice-sindaci. I ladini esprimono il 6,7% dei consiglieri provinciali, concentrati in 15 Comuni. Il gruppo italiano esprime l'8,8% dei consiglieri comunali all'interno di 34 consigli comunali, 6 sindaci, 7 vicesindaci e 45 assessori. In 10 comuni su 34 comuni il gruppo italiano ha un solo consigliere, per cui non ha diritto di essere rappresentato in

Giunta. Il gruppo ladino ha 8 sindaci, quindi di più del gruppo italiano.

La scarsa rappresentanza del gruppo italofono è dovuta al frazionamento del mondo partitico italiano. Questa divisione riduce la sua possibilità di accesso ai Consigli. Il numero basso di consiglieri provinciali determina una quantità ridotta di assessori. I consiglieri provinciali di lingua italiana sono un settimo del totale, per cui solo 1 sui 7 assessori della Giunta è di madrelingua italiana. Una norma superata perché discriminatoria?

Fra i sintomi di questa presunta discriminazione viene spesso incluso lo scarso numero di italofoni nelle cariche direttive degli enti pubblici. Per quanto riguarda l'amministrazione provinciale non è così, perché le quote dei gruppi linguistici corrispondono quasi esattamente alla proporzionale (Atz 2013, 165), per non parlare delle amministrazioni statali, dove la proporzionale non è ancora perfetta e gli italiani occupano in proporzione più poltrone dirigenziali. Il quadro cambia se guardiamo i consigli di amministrazione degli enti pubblici e delle società controllate dalla Provincia autonoma.

**Tab.5 – Percentuali di voti dei partiti al governo della provincia di Bolzano nel Consiglio provinciale**

Elezioni	SVP	DC/PPI, Centro	PSI/PSDI	PDS/PD	Quota dei partner di coalizione italiani	Quota della maggioranza di governo provinciale
1973	56,4	14,1	5,6		19,7	76,1
1978	61,3	10,8	2,3		13,1	74,4
1983	59,4	9,6	3,9		13,5	72,9
1988	60,4	9,1	4,0		13,1	73,5
1993	52,0	4,4		2,9	7,3	59,3
1998	56,6	4,5		3,5	8,0	64,6
2003	55,6	3,7		3,8	7,5	63,1
2008	48,1			6,0	6,0	54,1
2013	45,7			6,7	6,7	52,4

Fonte: Giunta provinciale di Bolzano

Nel 2013, su 16 presidenti di CdA 11 erano di madrelingua tedesca e 3 di madrelingua italiana. Questo però è dovuto soprattutto alla partitocrazia, perché le cariche di spicco nel settore pubblico e semipubblico vengono occupate in prevalenza in base all'affiliazione partitica e senza un concorso pubblico. In questo campo la SVP e il PD possono sempre contare su un folto numero di aspiranti.

### Una nuova concordanza etnica come soluzione?

In base a questo quadro alcuni esponenti politici (vedi l'intervista al cons. Urzi) ritengono che il partner di governo italiano debba rappresentare la maggioranza del gruppo italofono, oppure che, oltre al partner ideologicamente più vicino, debba entrare in Giunta provinciale un consigliere di un altro gruppo politico rappresentativo per la comunità italoфона per rispecchiare almeno la metà dei voti espressi per forze politiche di lingua italiana.

Il criterio della presenza obbligatoria dei gruppi linguistici nel governo provinciale (incompleta nel caso del gruppo ladino) va esteso a una formula di concordanza etnica, affinché nell'esecutivo sia rappresentata almeno la maggioranza politica di ogni gruppo linguistico. Per quei Consigli comunali dove sono presenti due consiglieri italiani lo storico Giorgio Delle Donne propone di includere nella Giunta comunale il consigliere che abbia ottenuto più preferenze (*Alto Adige*, 13.4.2016). Quindi occorre sostituire la regola secondo cui la forza politica dominante può scegliersi il rappresentante dell'altro gruppo linguistico *ad libitum*. Una regola più democratica potrebbe prevedere che l'assessore di lingua italiana fosse quello più rappresentativo. Altrimenti la maggioranza di un gruppo linguistico si sentirebbe in qualche modo esclusa. A questo scopo, accanto agli assessori del partito di maggioranza tedesco e ladino, la Giunta provinciale dovrebbe includere i consiglieri che rappresentano la maggioranza del gruppo italofono.

Una regola simile, pur essendo democratica, presenterebbe anche alcuni svantaggi. La concordanza

etnica renderebbe più difficile la concordanza politica, perché costringerebbe più partiti, ideologicamente meno affini, ad accordarsi su un programma di governo. Ciò che in Svizzera viene definito "formula magica", cioè la formazione di un governo con rappresentanti dei partiti più forti, in Sudtirolo potrebbe ostacolare la formazione di un governo efficace (vedi intervista a Liliana Di Fede). Una tale formula sarebbe comunque un rimedio contro il disagio di tanti italoфoni che non si sentono rappresentati.

Un'altra opzione viene proposta da Open Democrat (Open Democrat 2016, 8): la rappresentanza dei gruppi linguistici nelle Giunte comunali e nella Giunta provinciale dovrebbe essere composta con un *favor minoritatis*. I gruppi linguistici che si trovano in minoranza nell'organo esecutivo dovrebbero avere un numero di rappresentanti arrotondato per eccesso, secondo la prassi adottata per il gruppo ladino nella Giunta provinciale. Un altro errore di costruzione nell'autonomia sudtirolese, individuato da Günther Pallaver (Pallaver 2012, 217), riguarda il meccanismo decisionale della Giunta provinciale. Nessuna materia politica è riservata a un solo gruppo linguistico, sebbene gli assessorati alla scuola e alla cultura siano distinti. Le deliberazioni della Giunta provinciale vengono approvate a maggioranza. In pratica, oltre il 90% viene approvato all'unanimità. Ma in alcuni casi la maggioranza tedesca ha votato contro la minoranza italiana, per esempio quando si è discusso della settimana scolastica di cinque giorni. Secondo Pallaver, invece, i membri della Giunta appartenenti a un gruppo linguistico dovrebbero avere piena autonomia decisionale su certe materie.

Torniamo alla domanda iniziale: lo Statuto di autonomia va riformato per garantire maggiore concordanza etnica e per assicurare a tutti i gruppi linguistici un peso politico equo? Come abbiamo visto sopra, l'autonomia sudtirolese si basa sul principio dei gruppi linguistici: "La società sudtirolese si compone di due sub-società chiaramente distinte, che si definiscono in termini etnici e fra i quali la comunicazione è ridotta" (Pallaver 2012, 213). Il comportamento e l'autoorganizzazione politica dei

cittadini rispecchia la volontà di sentirsi rappresentati come gruppi linguistici, mentre solo qualche partito si propone come forza interetnica e cerca di applicare questo principio anche al proprio interno. In questo contesto lo Statuto di autonomia prevede diritti precisi di partecipazione delle forze politiche dei gruppi linguistici seguendo le seguenti regole di fondo:

- Tutti i gruppi linguistici partecipano alla vita politica secondo la forza dei propri rappresentanti liberamente eletti nel governo provinciale e nelle Giunte comunali.
- In questioni che riguardano soltanto un gruppo linguistico esiste una certa autonomia decisionale, ma solo per l'amministrazione, non invece per le norme giuridiche.
- La rappresentanza proporzionale negli organi collegiali degli enti pubblici è garantita, ma nelle cariche direttive di altre società pubbliche è ancora insufficiente (la partitocrazia prevale sul principio del concorso).
- Ciascun gruppo ha diritto di veto su materie di interesse centrale per il gruppo stesso (i ladini del Consiglio provinciale non ancora in modo completo).
- Determinate risorse pubbliche vengono assegnate secondo la proporzionalità etnica (posti del pubblico impiego) oppure combinando il bisogno e il criterio della proporzionalità (edilizia agevolata).

Finora queste regole hanno funzionato abbastanza bene. Una nuova formula di concordanza etnica nella formazione della Giunta provinciale, l'ampliamento dell'autonomia interna dei gruppi linguistici nel settore scolastico e culturale e il *favor minoritatis* potrebbero completare questo quadro, anche se potrebbero generare qualche problema di governabilità.

In questa situazione si può anche ricorrere a un atto di concordanza volontaria, cioè la formazione del governo provinciale su base etnica allargata non prevista dallo Statuto. Questo è il metodo seguito

in Svizzera, che non si basa su una legge o sulla Costituzione, ma sulla tradizione politica di questo paese.

### Per approfondire

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2015), *Barometro linguistico dell'Alto Adige 2014*, ASTAT, Bolzano.

Atz, Hermann (2012), "Gegeneinander, Nebeneinander, Miteinander: wie haben sich 40 Jahre Autonomiestatut auf das Zusammenleben der Volksgruppen in Südtirol ausgewirkt?", *Politika* 12, pp. 241-268.

Atz, Hermann (2013), „Was ist dran am *disagio* der italienischen Volksgruppe?“, *Politika* 13, pp. 153-177

Delle Donne, Giorgio (2016), „Convenzione, un'analisi, una proposta“, *Alto Adige*, 13.4.2016.

Fazzi, Luca (2013), Il disagio degli italiani tra retorica e realtà, in: Pallaver, Günther (Ed.) *Politika* 13, Raetia, Bolzano, pp. 129-149

Giudiceandrea, Lucio, e Aldo Mazza (2012), *Stare insieme è un'arte. Vivere in Alto Adige/Südtirol*, Alpha & Beta, Merano.

Lampis, Antonio (2009), *Autonomia e convivenza in Alto Adige*, Istituto Pedagogico, Bolzano.

Open Democrat (2016), *Überlegungen und Vorschläge zur Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol*: <http://opendemocrat.net/wp-content/uploads/2016/04/autonomiereform.pdf>

Pallaver, Günther (2012), „Transformationsprozesse der Südtiroler Autonomie 1972-2012. Konfliktlösungsmodell, Konkordanzdemokratie, Parteien“, *Politika*, 12, pp. 205-240.



## “Riformare l'autonomia in senso inclusivo e partecipativo.”

Intervista al cons. prov. Alessandro Urzi,  
L'Alto Adige nel cuore

**Il gruppo italiano dell'Alto Adige sembra poco favorevole all'ampliamento dell'autonomia. Qual è la posizione del centro-destra altoatesino su questo obiettivo, caldeggiato dalla SVP e in una certa misura condiviso dal PD?**

Urzi: Anzitutto bisogna capire se una riforma dell'autonomia debba passare attraverso un trasferimento di nuove competenze. Questa sarebbe una visione troppo limitata. L'autonomia integrale, in pratica, è una sorta di autodeterminazione interna. Nell'ambito di una realtà statale, benché inserita in un contesto europeo più ampio, questo significa la creazione di un'entità che va oltre il concetto di autonomia e arriva al totale autogoverno. Quindi uno stato nello stato. Ma è giusto che per aumentare l'autonomia si eroda anche quel poco che è rimasto di competenza statale o comunitaria? Non sarebbe meglio adeguare l'autonomia attuale alla realtà storica che è profondamente mutata da quando fu scritto il secondo Statuto? Lo stesso senso del nostro essere cittadini è cambiato profondamente: per esempio, la struttura demografica della nostra società. L'Unione Europea del 2016 è molto diversa dalla CEE degli anni Settanta. Oggi abbiamo più immigrati che ladini. Ma anche gli immigrati sono chiamati ad aggregarsi a uno dei tre gruppi ufficiali. Quindi uno degli elementi principali dell'autonomia, la proporzionale, si basa su una dichiarazione che non riflette la realtà. Quando pensiamo alla riforma dell'autonomia dobbiamo avere il coraggio di intervenire su questi elementi, e non solo sull'autonomia integrale.

**Alcuni giuristi autorevoli (Postal, Carli e Toniatti) hanno elaborato una bozza del terzo Statuto di autonomia, dove si trasforma la Regione in un ente con l'unico scopo di organizzare la cooperazione fra le due nuove Regioni autonome. Cosa ne pensa?**

Urzi: Non sono d'accordo, anzi possiamo immaginare un percorso dell'autonomia che possa arrivare alla restituzione di competenze alla Regione. La Regione non deve avere soltanto un ruolo formale e utilitaristico, ma funzionale, se si vuole avere il coraggio di ribadire che la Regione ha ancora una sua ragion d'essere. I padri del primo Statuto di autonomia hanno creato la Regione come un luogo di integrazione fra comunità culturali e linguistiche diverse, affinché esistesse una sorta di equilibrio fra queste realtà. Ma l'equilibrio fra i gruppi linguistici si è perduto. Il Trentino fa il Trentino e l'Alto Adige fa la SVP che non si considera un partito territoriale, ma un partito etnico a favore di una politica etnica. Questo è il *vulnus*. Una riforma dello Statuto deve partire da questi dati oggettivi, ossia dal fatto che non viviamo un'autonomia territoriale, bensì un'autonomia etnica. Una volta Karl Zeller, parlando della Regione, disse che bisognava trasformarla in una sala da tè. E ci sono riusciti, perché oggi il Consiglio regionale è sostanzialmente questo. La Regione è diventata un bancomat da cui le Province prendono la propria quota mensile. Le funzioni amministrative sono state delegate, il bilancio viene diviso in due. La Regione ha competenze molto ridotte, può legiferare su pochissime materie, ci riuniamo per discutere dei temi più svariati senza possibilità di incidere sulle scelte.

**Sono cominciati i lavori della Convenzione sull'Alto Adige. Cosa si aspetta da questo metodo partecipativo di riforma dello Statuto?**

Urzi: Il percorso della Convenzione è partito malissimo: non sono stati posti dei limiti tematici e di ordine morale che puntassero a riformare l'autonomia in senso inclusivo e partecipativo. Non è accettabile che una maggioranza meglio organizzata possa dettare l'agenda. Toponomastica, bandiere ai rifugi alpini, l'Alto Adige come nazione sportiva, doppia cittadinanza e via dicendo: cosa succederà alla Convenzione se i temi in discussione saranno questi? Ho percepito un clima teso, rabbioso. È possibile che all'interno della Convenzione vengano discussi soprattutto temi che vanno oltre l'autonomia, come la secessione. Le schede con le proposte verranno consegnate alla Convenzione dei 33, ma si tratterà di richieste pseudopopolari, non spontanee, molto provocatorie. Naturalmente si pretenderà che il percorso della riforma tenga conto di queste idee. Se invece si fosse stabilito fin dall'inizio quali sarebbero stati i temi in discussione l'esito del dibattito sarebbe stato più equilibrato. Un'altra questione: la partecipazione degli italiani. A parte le difficoltà linguistiche la scarsa partecipazione degli italiani deriva dalla rassegnazione. Dopo mezzo secolo di autonomia ogni gruppo vorrebbe avere la stessa possibilità di incidere sulle scelte. Ma la maggior parte degli italiani ragiona in questo modo: qualunque cosa voti, non cambierà nulla. Questo spiega perché la più alta percentuale di astensioni si registra proprio fra gli italiani. Infine un'altra perplessità: per il Forum dei 100 verranno sorteggiati cento cittadini a prescindere dalla loro qualifica professionale, senza competenze, un'estrazione a sorte che fa pensare più a un *talk show* televisivo che a un processo istituzionale. Sono molto critico su questa impostazione.

**Molti sudtirolesi pensano che la proporzionale sia ormai obsoleta. Con che cosa si potrebbe sostituirla e quale rischio si corre abolendola tout court?**

Urzi: La proporzionale era stata concepita come strumento risarcitorio a termine, necessario per ristabilire l'equilibrio dei gruppi linguistici nell'ambito

del pubblico impiego. Il termine è scaduto nel 2002. La proporzionale è strettamente connessa alla dichiarazione di appartenenza del gruppo linguistico, senza la quale non sarebbe applicabile. Qui si concentra gran parte del dibattito etico sull'autonomia. Per essere chiari: se io dovessi rappresentare gli interessi del gruppo linguistico italiano, l'interesse è quello di salvare almeno la riserva indiana, cioè con la proporzionale c'è almeno la garanzia che x posti siano garantiti. Se mi sento un cittadino nel mondo, senza barriere mentali, rispettoso dei diritti individuali, devo dire che la proporzionale è una vergogna storica, perché è un sistema di discriminazione fra cittadini uguali, diversi solo per la lingua madre. La Costituzione conosce anche la discriminazione positiva. Ma bisogna vedere quanto questa discriminazione sia stata positiva.

Per inciso: la proporzionale non è stata applicata all'impiego in generale, ma soltanto al pubblico impiego. Quindi ha tolto ogni regola al mercato privato, ovvero l'ha lasciato alle sue dinamiche naturali, in cui pesano anche i rapporti fra minoranza e maggioranza. Applicandola solo al pubblico impiego, dove esisteva una marcata prevalenza di italiani, questi si sono viste precluse o comunque limitate certe carriere professionali. Ovviamente eliminare il privilegio nel pubblico impiego ha ridotto le opportunità di chi si sentiva portato a lavorare in questo campo. Ma non le ha certo ampliate nel settore privato. Era giusto perdere un privilegio, ma vedersi privato di un'opportunità, bisogna capirlo, è una delle cause del disagio degli italiani. Non è un caso se negli ultimi 50 anni la consistenza del gruppo italiano è scesa dal 33% al 26%. Non è un caso se in passato ci sono state forti reazioni politiche, come la crescita dell'estrema destra.

Detto questo, noi cittadini dobbiamo scegliere se sia meglio avere una garanzia immorale, ma comunque una garanzia, o se aspirare a una società dove tutti hanno le stesse opportunità in virtù delle proprie competenze. Io sono fra coloro che optano per la seconda scelta, quindi per superare la proporzionale: la società altoatesina deve avere il coraggio di affrontare il mare aperto con tutti i rischi del caso. Questo richiede un fortissimo processo di

maturazione culturale, e così torniamo al punto di partenza, cioè l'autonomia territoriale. Se invece l'obiettivo è quello di rafforzare il carattere etnico dell'autonomia, il futuro che attende il gruppo italiano è tutt'altro che roseo.

**Abolendo la proporzionale non sarebbe più necessaria la dichiarazione di appartenenza linguistica. In questo caso come si potrebbe rispettare l'esigenza di distribuire le "poltrone" secondo la consistenza numerica dei vari gruppi?**

Urzi: Non saprei quale sistema applicare. Se invece cominciasse ad essere maturata la necessità di far crescere la nostra società verso un'integrazione reale di consapevolezza di responsabilità reciproche dei gruppi linguistici, allora si potrebbe immaginare il superamento della dichiarazione di appartenenza etnica. Questo presuppone un cambiamento della scuola. Senza una struttura che formi cittadini plurilingui capaci di inserirsi nella società in modo autonomo e maturo non saremo mai in grado di affrontare sfide difficili come il superamento della proporzionale. Dopo avremo cittadini con le loro vocazioni e interessi personali e strutture mentali, ma sarà comunque nella situazione di interazione fra l'uno e l'altro. Più uno capisce l'altro, più tiene in considerazione le sue ragioni. Ma se io non lo capisco non posso decidere per lui.

Quello che mi preoccupa dell'Alto Adige è che si sta trasformando in un museo polveroso, ma noi dobbiamo togliere questa polvere anziché conservare quello che non è conservabile. Questo comporta dei rischi. Dobbiamo affrontare il mare aperto, dobbiamo lasciarci alle spalle un sistema rigido che ha trasformato ciascun cittadino dell'Alto Adige in quello che dovrebbe essere. Non saprei cosa potrebbe sostituire la dichiarazione attuale, spero soltanto che somigli a quello che ho appena descritto. La politica deve avere anche degli ideali, ma se si occupa solo del quotidiano non è politica. Dobbiamo pensare alla società del prossimo secolo: avremo ancora tedeschi, italiani e ladini che cercano lavoro divisi per gruppi linguistici? Può essere, ma spero che almeno non sia più come oggi. Spero che ci sia una scuola in grado di formare giovani pluri-

lingui, cittadini responsabili capaci di decidere sulla base delle proprie esperienze personali e dei propri valori. Questa è la mia visione ideale.

**Uno dei temi che saranno discussi nella Convenzione sull'Alto Adige è un aggiornamento dell'art. 19 dello Statuto per consentire ai gruppi linguistici di istituire scuole plurilingui. Cosa propone il Suo partito su questo? Crede che sia giusto dare maggiore autonomia culturale ai gruppi affinché ognuno possa scegliere il tipo di scuola più consono alle proprie esigenze?**

Urzi: Abbiamo fatto due leggi provinciali sull'autonomia scolastica, ma c'è un difetto che va corretto. Non sarebbe neanche necessario cambiare lo Statuto, perché questo stabilisce che ogni minoranza ha diritto di avere una scuola nella sua madrelingua. Se fossimo tutti d'accordo su questo potremmo modificare la legge provinciale domani, ma finché la Giunta provinciale potrà decidere su tutto – dal calendario scolastico ai finanziamenti – non potremo parlare di autonomia scolastica. Ma ripeto, si può risolvere il problema con una legge provinciale senza toccare lo Statuto. Sono convinto che il gruppo linguistico italiano sia abbastanza maturo per adottare un modello plurilingue. In Italia la scuola plurilingue è ancora una scuola d'élite, mentre invece dev'essere aperta a chiunque. Tutto questo nell'ambito della nostra autonomia.

**L'autonomia finanziaria della Provincia di Bolzano è un'utopia?**

Urzi: Credo che sia giusto dare alla Provincia maggiori responsabilità e maggiore facoltà impositiva. Un aspetto ancora sottovalutato dell'autonomia è il dovere di rendere conto ai cittadini delle finanze pubbliche. Quindi non solo spendere, ma anche chiedere i tributi. Oggi è lo Stato che ti chiede le tasse e quindi è cattivo, mentre la Provincia ti dà i contributi e quindi è buona. Allora bisogna trovare un punto di equilibrio, dando alla Provincia un potere impositivo.

**Lo Statuto di autonomia, fra le altre cose, disciplina anche le istituzioni regionali e provinciali. Cosa andrebbe modificato riguardo ai diritti di rappresentanza dei gruppi linguistici nella Giunta provinciale?**

Urzi: Noi sosteniamo già da anni che ci vuole un vincolo di compartecipazione. Oggi esiste ancora la dichiarazione del gruppo linguistico dei consiglieri. Il più votato del gruppo italiano faccia il vicepresidente della Giunta. Poi perché alla guida della Giunta provinciale non può esserci l'alternanza, che invece esiste nel Consiglio provinciale? Il Presidente può essere un italiano, ma in passato questo criterio è stato sempre disatteso. Per 20 anni i maggiori partiti italiani, nonostante avessero la maggioranza del relativo gruppo, non sono stati coinvolti nel governo del territorio. Quando si nega al 70% di una comunità il diritto di essere parte del governo accade quello che è accaduto: nasce la delusione, l'astensionismo, la rassegnazione.

Ribadisco: bisogna ripristinare questo diritto di partecipazione e poi si riassisteranno anche gli equilibri politici. Ne sono convinto. La SVP dovrebbe fare lo stesso: immaginarsi di governare con la maggioranza del gruppo italiano. Finora non è stato così. Questo dimostra che l'autonomia è viziata da un pregiudizio etnico. Si vuole decidere in base a un preciso rapporto di forze e non in termini di autonomia territoriale. A me piace molto il modello applicato in vari cantoni svizzeri: la maggioranza e la minoranza partecipano al governo e sono chiamate a risolvere i problemi insieme.

**Le commissioni paritetiche sono nominate dal governo provinciale e da quello nazionale senza tener conto delle altre forze politiche locali. Crede che sia necessario coinvolgere anche le opposizioni dei rispettivi organi?**

Urzi: Gianclaudio Bressa, ex-sottosegretario agli affari regionali, afferma che il Consiglio provinciale non deve essere coinvolto nella formazione delle norme di attuazione. Questo rappresenta la blindatura di un organismo politico formato dal governo e dalla Provincia, di un percorso impostato in modo

tutt'altro che democratico. Invece è legittimo chiedere che tutti possano partecipare alle commissioni paritetiche. Oggi si stenta perfino a divulgare cosa accada nelle commissioni, figuriamoci cosa succederebbe se queste dovessero rispecchiare l'intero mondo politico e sociale. Le commissioni hanno una struttura artificiale e superata. Oggi ci vorrebbe più trasparenza e partecipazione, invece queste commissioni sono luoghi dove pochi intimi discutono di cose che incidono su un assetto costituzionale. Io sono membro della Commissione 137, che non ha mai fatto una riunione. E sarebbe quella che deve discutere dello sviluppo dell'autonomia... Invece funzionano due commissioni superate come quelle suddette.



11

## Più autonomia nella politica economica e sociale

*Negli anni in cui è stato in vigore il primo Statuto di autonomia (1948-1971) il Sudtirolo era una delle regioni alpine più arretrate economicamente. Migliaia di sudtirolesi erano costretti ad emigrare. La Provincia di Bolzano era dotata di poche competenze e aveva scarsi mezzi finanziari per promuovere l'economia e aiutare i ceti meno abbienti. Non a caso nel Pacchetto vennero inserite nuove competenze per fronteggiare questi problemi, anche se la minoranza germanofona non riuscì a ottenere tutto quello che aveva chiesto. Da allora il quadro sociale ed economico è cambiato profondamente.*

### La Provincia nella politica economica e sociale ha sufficiente autonomia?

“Ieri regione agricola, oggi oasi di prosperità”: con queste parole una rivista tedesca sintetizzava lo sviluppo economico del Sudtirolo negli ultimi decenni. Paragonata a certe ricche regioni confinanti questa non è esattamente un'oasi di prosperità, ma è quasi riuscita a raggiungere il livello di PIL pro capite dell'Austria. A livello nazionale la provincia di Bolzano presenta il reddito medio pro capite più alto (39.894 Euro nel 2014, ASTAT) fra tutte le regioni d'Italia. Mentre nel 1961 la quota delle persone occupate nell'agricoltura era del 37%, nel 2015 la percentuale è scesa al 6,6%. Negli anni Settanta il Sudtirolo ha iniziato una crescita economica costante, sostenuta soprattutto dai servizi privati e pubblici, dalla modernizzazione dell'agricoltura e dal consolidamento del reparto produttivo. La quota degli occupati nell'artigianato e nell'industria

è inferiore a quella del Nordtirolo, ma è uguale a quella del Trentino e dei Grigioni (*Rapporto mercato del lavoro 2014*).

Se oggi circa 50.000 persone (più del 20% degli occupati) hanno un lavoro fisso nel pubblico impiego, questo è dovuto soprattutto all'autonomia provinciale. Nelle regioni a statuto ordinario la percentuale è molto inferiore. La crescita del PIL, del reddito e dei consumi ha interessato anche il mercato del lavoro. Verso la metà degli anni Settanta l'emigrazione si è interrotta e la disoccupazione ha iniziato a diminuire, fino ad attestarsi su livelli molto bassi, tanto che nel 1980 l'Alto Adige ha denunciato il tasso di disoccupazione più basso d'Italia (ISTAT, ASTAT). Questo è accaduto non soltanto per l'aumento dell'occupazione nel pubblico impiego, ma anche per l'aumento dei posti di lavoro nel settore privato, con la sola eccezione dell'agricoltura.

Negli anni Novanta del secolo scorso il Sudtirolo, che era una terra di emigrazione, si è trasformato in una terra di immigrazione. In soli 25 anni la quota di stranieri residenti ha raggiunto il 9% (2015). Gli immigrati che lavorano in Alto Adige sono circa 25.000. Inoltre questa provincia col 71,4% (2015, ASTAT) vanta la più alta percentuale di persone attive sulla popolazione in età lavorativa (15-64 anni) in tutta Italia.

La continua crescita delle sovvenzioni pubbliche ha contribuito in modo decisivo a questo progresso sociale e economico (vedi anche il cap. 7). L'applicazione del Pacchetto (1972) e la successiva introduzione di regole economiche più vantaggiose hanno gettato le basi per l'ulteriore crescita economica della presidenza Durnwalder. Un altro fattore positivo è stata l'adesione dell'Austria all'Unione Europea (1995). Nel frattempo lo Stato ha continuato a delegare alla Provincia di Bolzano delle competenze importanti, fra le quali le grandi derivazioni idroelettriche. Le crisi congiunturali hanno colpito l'economia sudtirolese soltanto per brevi periodi: dopo il boom del settore alberghiero (1979-1980) e dopo la crisi finanziaria mondiale del 2008. Per contro, questa crescita economica sostenuta ha avuto un forte impatto ambientale sul terreno e sul paesaggio in generale.

I principali fattori che hanno determinato lo sviluppo economico iniziato negli anni Settanta sono tre:

1. gli investimenti sostenuti dai privati e dagli enti pubblici;
2. la continua crescita qualitativa e quantitativa del mercato del lavoro;
3. l'ampliamento dell'autogoverno territoriale in campo economico.

Le competenze legislative e amministrative, che sono state attribuite alla Provincia dopo il 1972, insieme ai cospicui finanziamenti le hanno permesso di attuare una politica che ha favorito lo sviluppo economico. Inizialmente lo Statuto di autonomia prevedeva poche competenze primarie nel settore economico: l'artigianato, le fiere e i mercati, il tur-

simo, l'addestramento e la formazione professionale. Nel 1996 si è aggiunta la competenza primaria per il collocamento. Le nuove competenze nel settore energetico sono state trasferite nel 1999, ma dopo alcuni anni sono tornate allo Stato. Le competenze secondarie per il commercio, per gli esercizi pubblici e per l'industria sono diventate primarie soltanto in seguito alla riforma costituzionale del 2001. A tutt'oggi la Provincia ha diritti limitati in campo previdenziale; non ha competenze nel diritto commerciale e nel diritto del lavoro; ne ha molto limitate in quello tributario. L'apprendistato, l'industria e l'energia non sono ancora stati formalmente inseriti nello Statuto di autonomia come competenze primarie.

Lo sviluppo di un'economia regionale dipende da numerosi fattori, che spaziano dal grado di scolarizzazione della popolazione alla collocazione geografica, senza dimenticare la gestione delle risorse naturali e le peculiarità linguistiche. In questo panorama le competenze autonome e l'efficienza amministrativa svolgono un ruolo centrale. In Sudtirolo questi fattori si sono integrati a vicenda, ma non sempre nel modo migliore.

L'applicazione dell'autonomia prevista dallo Statuto non è sempre avvenuta in modo semplice, ma è stata complicata da numerosi conflitti con il potere centrale. L'incremento della produzione industriale (art. 9, p.8. StA) è un tema sul quale Roma e Bolzano si sono scontrate dal 1977 al 1988 prima di trovare un accordo. Altri contrasti hanno riguardato la gestione del settore turistico. Trenta o quarant'anni fa, quindi, i rapporti fra Stato e Provincia erano molto più tesi.

Un esempio plastico della mancanza di autonomia in un settore centrale come l'economia è il commercio, per il quale la provincia dispone di competenza secondaria. Questo significa che la legislazione provinciale sul commercio è condizionata dalle norme statali. Una di queste prevede la liberalizzazione degli orari dei negozi, che non si addice alla nostra regione, dove molti esercizi sono a gestione familiare. Un altro settore dove la Provincia non dispone delle competenze necessarie è quello



bancario, importantissimo per il tessuto economico locale, che viene penalizzato dai regolamenti anti-crisi nazionali e europei.

### **Provincializzare tutte le competenze centrali per la politica economica e sociale**

Modificando alcuni punti dello Statuto è possibile migliorare l'autonomia economica della Provincia. A partire dal 1992 lo Stato ha delegato alla Provincia numerose competenze rilevanti, come le grandi derivazioni idroelettriche (LD 463 dell'11 novembre 1999), le strade statali (LD del 2.9.1997, n. 320) e il collocamento al lavoro (LD 430 del 21 settembre 1995). Questo ha segnato una svolta importante per l'economia regionale. Nel caso dell'industria, in una prima fase, la competenza provinciale è stata limitata al sovvenzionamento delle imprese. Questo limite è venuto meno quando la promozione dell'industria è diventata una competenza primaria di tutte le Regioni. Purtroppo questo nuovo potere non è stato inserito formalmente nello Statuto di autonomia. Per quanto riguarda l'apprendistato e gli esercizi pubblici la Provincia ha soltanto una competenza secondaria. Quindi l'esigenza prioritaria è quella di riacquisire la competenza primaria per il commercio, l'apprendistato, il collocamento al lavoro e l'industria. Al tempo stesso, la competenza già delegata per le grandi derivazioni idroelettriche deve essere inserita nello Statuto.

L'autonomia sudtirolese, inoltre, può essere completata trasferendo definitivamente tutte le competenze di tipo economico, sociale e previdenziale dalla Regione alle due Province. Del resto, lo Statuto non impone che l'ordinamento degli enti ospedalieri, l'ordinamento delle Camere di Commercio, lo sviluppo e la vigilanza sulle cooperative e i contributi per la ristrutturazione di opere pubbliche vengano gestiti dalla Regione (artt. 4, p. 7, 8, 9 e 10 StA). Anche il sistema bancario e creditizio (art. 5, p.2 e 3 StA) sarebbe gestito meglio a livello provinciale. In questo modo la Provincia potrebbe neutralizzare le restrizioni imposte dalla nuova normativa nazionale relativa alle Casse rurali.

Semmai, fra le competenze regionali potrebbe figurare anche la previdenza complementare, che fu concretamente applicata nel 1997 con il fondo di previdenza complementare *Pensplan*, attuando la relativa competenza integrativa della Regione Trentino-Alto Adige (L.R. n. 3 del 27.2.1997). Grazie a questo ente regionale è stato possibile raggiungere la massa critica di risparmiatori per il mercato finanziario internazionale. Comunque un simile istituto può essere creato e gestito anche in forma paritetica da parte di due Regioni autonome distinte, come del resto già avviene nel caso di altri enti, istituti e società per azioni, di cui fanno parte le Province autonome. Del resto nel campo della politica economica la Regione Trentino-Alto Adige non conta quasi più nulla.

Il *Pensplan* potrebbe essere integrato da un fondo complementare per la sanità. I contratti collettivi nazionali prevedono spesso un fondo che garantisce prestazioni da parte di enti situati in tutta Italia. In questo modo milioni di euro vengono utilizzati per fondi previdenziali centralizzati ai quali pochi sudtirolesi possono attingere. Un ipotetico fondo complementare provinciale per la sanità ("*Saniplan*"), invece, sarebbe molto più utile, perché un numero maggiore di residenti avrebbe accesso alle prestazioni di strutture provinciali. Questo però presuppone che la competenza legislativa sulla materia venga trasferita alla Provincia autonoma.

### **Concentrare le competenze per la politica sociale in mano alle Province**

Le competenze previste dallo Statuto del 1972 hanno consentito alla Provincia di creare un sistema di sicurezza sociale efficiente. Oggi questo è in grado di offrire prestazioni di qualità superiore a quella delle altre regioni italiane. Il sistema sudtirolese è il risultato della sintesi fra certe conquiste del modello italiano (servizio sanitario nazionale, psichiatria aperta, scuola integrata, assistenza ai disabili) e altre del modello nordeuropeo (minimo sociale garantito, edilizia agevolata, assistenza ai non-autosufficienti, infrastrutture sociali di buon livello).

In questo campo, però, la distribuzione delle competenze è tutt'altro che perfetta. Certi settori, come quello dei sussidi, vengono gestiti dallo Stato, dalla Regione e dalla Province in modo confuso e poco trasparente. Tutte queste competenze potrebbero essere affidate alla Provincia autonoma e gestite da un unico ente. Così si renderebbe più semplice e più efficace questo settore della politica sociale, ben distinto dalla previdenza sociale che fa capo all'INPS (Tragust 2015). La competenza integrativa per la previdenza e le assicurazioni sociali dovrebbe passare dalla Regione alle Province autonome ed essere gestita da un unico ente provinciale. Questo dovrebbe provvedere anche alla gestione del mercato del lavoro e alla formazione. Ai residenti in provincia basterebbe il DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva), per cui l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) previsto dalla legislazione nazionale non sarebbe più necessario.

Questa semplificazione farebbe scomparire i complessi conguagli fra le prestazioni provinciali e regionali e quelle erogate dallo Stato. Se l'assistenza alle persone non autosufficienti non dovesse più essere finanziata dal bilancio provinciale, ma da un'assicurazione obbligatoria, il livello più efficace sarebbe quello provinciale, per cui ci sarebbe bisogno di una relativa competenza. L'armonizzazione comunitaria non permette alla nostra Provincia di creare un sistema autonomo di previdenza sociale (pensionistica), ma il Sudtirolo avrebbe tutte le carte in regola per creare un sistema provinciale integrato di assistenza sociale.

### **Un salario minimo per il Sudtirolo?**

Nel 2015 la Germania ha introdotto un salario minimo di 8,50 euro netti all'ora. L'Italia, al contrario, è uno dei pochi paesi comunitari che non preveda una regola analoga. La definizione del salario minimo viene demandata alla contrattazione collettiva dei vari settori.

Negli ultimi decenni l'economia altoatesina è cresciuta più rapidamente rispetto a quella delle altre

regioni italiane. Lo stesso vale per il costo della vita. I salari, al contrario, non sono cresciuti in modo proporzionale: fra il 2007 e il 2012 il salario annuo lordo dei 167.000 lavoratori dipendenti del settore privato è cresciuto appena dello 0,6% (ASTAT 2016), mentre quello dei dipendenti pubblici è addirittura diminuito. Considerando anche il drenaggio fiscale, i redditi da lavoro dipendenti sono rimasti invariati. In sostanza, la redistribuzione del reddito ha penalizzato i meno abbienti (ASTAT 2015).

Secondo i dati forniti dall'ASTAT, un quinto dei dipendenti del settore privato percepisce salari molto bassi. I meccanismi di redistribuzione del reddito non riescono a compensare la crescente disuguaglianza sociale. Nel 2013 la percentuale di persone a rischio di povertà aveva raggiunto il 19%. Aumenta la forbice fra ricchi e poveri: il Sudtirolo diventa più ricco, ma la ricchezza viene distribuita in modo sempre meno equo. Dove potrebbe intervenire lo Statuto di autonomia per correggere questi squilibri?

Per garantire uno standard dignitoso i nostri salari dovrebbero essere uguali a quelli austriaci, ma l'autonomia contrattuale non prevede che gli stipendi debbano adeguarsi alla situazione specifica del Sudtirolo. La Provincia autonoma deve riconoscere i sindacati autonomi come realtà rappresentative dei lavoratori, ma non può intervenire nella contrattazione per garantire contratti collettivi che tengano conto dell'alto costo medio della vita.

Naturalmente in Alto Adige vengono conclusi contratti che prevedono miglioramenti di vario tipo, ma in molti settori importanti non vengono stipulati contratti integrativi provinciali. In un'economia come la nostra, ricca di piccole aziende, questi accordi territoriali sarebbero decisivi per adeguare i salari alla crescita della produttività e al costo della vita. Ma i sindacati provinciali non sono in grado di imporli perché il sistema della contrattazione collettiva è fortemente centralizzato.

Questo problema potrebbe essere risolto con un salario minimo fissato dalla Provincia. Questa potrebbe ottenere la competenza legislativa per

introdurre salari minimi relativi ai singoli settori. Questi dovrebbero comunque essere superiori a quelli minimi previsti dalla contrattazione nazionale. Di conseguenza sarebbero superiori anche i salari fissati da eventuali contratti integrativi. Il sistema di contrattazione collettiva verrebbe così stabilizzato. Lo sostiene anche l'AFI-IPL: "Grazie a un limite salariale inferiore e ad altre misure quali la dichiarazione di applicabilità generale, il sistema di contrattazione collettiva può essere stabilizzato. Così si riduce la possibilità di concorrenza sleale mediante salari bassi (e cattive condizioni di lavoro). Le parti contrattuali possono contrattare su aspetti centrali quali la promozione della produttività, l'organizzazione del lavoro, la qualità del lavoro e la distribuzione degli utili. Soglie salariali minime possono contribuire a garantire che la politica salariale rimanga una materia principalmente sindacale" (AFI-IPL 2014b, 49).

Questo tutelerebbe molti lavoratori con salari bassi, presenti nel settore alberghiero, nel commercio e in altri servizi privati. Il Sudtirolo, indipendente dal regolamento nazionale, potrebbe seguire un proprio percorso di equità sociale, come peraltro fa già per l'apprendistato. Naturalmente tutto questo andrebbe inserito nello Statuto come una nuova facoltà legislativa autonoma.

### Un fondo provinciale per l'equità sociale

Una disuguaglianza ancora più pronunciata è quella che si riscontra nella distribuzione del patrimonio. Come risulta da ricerche recenti (Gaismair-Gesellschaft/APOLLIS 2016, 203-226), circa il 50% delle famiglie ha un patrimonio inferiore ai 250.000 euro, mentre il 10% supera gli 850.000 euro. Questo problema riguarda soprattutto il gruppo tedesco.

Se una famiglia ha un patrimonio ridotto questo limita lo sviluppo del percorso formativo e lavorativo dei figli. Questa disuguaglianza, in quanto condizionata da fattori economici, viene trasmessa da una generazione all'altra. La Provincia potrebbe intervenire per compensare questi svantaggi strutturali che non derivano dalle capacità personali, ma dal patrimonio ereditato.

La progressività delle imposte prevista dal sistema tributario italiano non è adeguata; a questo si aggiunge un alto tasso di evasione fiscale. Questo problema potrebbe essere risolto a livello regionale, dato che il Sudtirolo può introdurre imposte proprie come le tasse sul turismo (art. 72 StA). Finora questa facoltà è stata utilizzata soltanto per introdurre una tassa di soggiorno che serve a finanziare le organizzazioni pro loco. Bisognerebbe fare di più.

Per contrastare la crescente disparità patrimoniale delle famiglie il Sudtirolo potrebbe istituire una imposta provinciale sull'eredità e patrimonio (IPSEP). Questa non contrasterebbe con il sistema tributario nazionale, dal momento che l'imposta sull'eredità ha un effetto quasi irrilevante sulle entrate dello Stato. Come l'IMI (Imposta Municipale Immobiliare) l'IPSEP sarebbe disciplinata dal Consiglio provinciale con competenza primaria. La tassa non verrebbe a pesare sugli immobili già gravati dall'IMI, ma sull'eredità e sulle donazioni. Si tratta di un'imposta ragionevole, strettamente legata alla capacità patrimoniale delle famiglie e degli eredi, giustificata anche da una pressione fiscale in Alto Adige notevolmente più bassa rispetto alla media italiana (circa il 39%; ASTAT 2016). Un'imposta sul patrimonio finanziario e sull'eredità viene applicata in molti paesi europei. I proventi dell'IPSEP non dovrebbero confluire nel bilancio provinciale, ma in un fondo provinciale autonomo. I fondi raccolti non dovrebbero alimentare le solite innovazioni di dubbia utilità, ma aiutare i giovani a inserirsi nel mondo del lavoro, a prescindere dal patrimonio della famiglia di provenienza. Questo potrebbe controbilanciare le condizioni sempre più diseguali dei giovani sudtirolesi e garantire una maggiore equità sociale.

Oggi l'autonomia della Provincia viene limitata da nuove leggi statali, e ancora di più dalla normativa comunitaria. Dall'entrata in vigore del secondo Statuto l'economia sudtirolese si è sviluppata grazie a vari fattori: il livello relativamente basso dei salari, i tassi di cambio (fino al 2001), la crescente integrazione europea, la posizione geografica favorevole a metà strada fra due grandi aree industriali e naturalmente la capacità professionale dei suoi abitanti e amministratori.

Esistono ampi spazi per ampliare le competenze provinciali nel campo della politica sociale ed economica. Le disparità che abbiamo visto non sono più tollerabili. L'autonomia deve essere in grado di coniugare lo sviluppo economico con la giustizia sociale. Il Sudtirolo deve riuscire a conciliare la propria autonomia con l'integrazione comunitaria e con uno stretto legame col resto d'Italia. Soltanto in questo modo il suo tessuto economico sarà al riparo da nuove crisi finanziarie e potrà garantire un alto livello di occupazione e di sicurezza sociale.

### Note

1) Nella classifica delle Regioni NUTS dell'EUROSTAT (2014), che prende in esame 276 Regioni, l'Alto Adige si colloca al posto 25 (2014) con 144 punti (parità di potere d'acquisto), molto sopra il livello medio dell'UE (100).

### Per approfondire

AFI-IPL (2014a), *Mindestlohn: Ein Modell auch für Italien?*, Newsletter 44, 13.8.2014

AFI-IPL (2014b), *Salario minimo e reddito minimo garantito: Prospettive per l'Alto Adige*, convegno del 6 giugno 2014: <http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/14-07-25-PUB-Convegno-Salario-minimo.pdf>

ASGB (2015), *Grundsatzpapier 2014-2018*, 13. Bundeskongress, Bozen, 13.9.2014.

Atz, Hermann/Pallaver, Günther/Haller, Max (Hrsg. 2016), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Gaismair-Gesellschaft/APOLLIS, Nomos, Baden-Baden.

Avolio, Giuseppe e Leonhard Voltmer (2005), *Übersicht über die autonome Gesetzgebung*, in Joseph Marko et al., a cura di, *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Nomos, Baden-Baden, pp. 135 ss.

Benedikter, Thomas (2011), *Südtirols Finanzen: beginnen jetzt die mageren Jahre?*, *Politika*, 11, pp. 339 ss.

Benedikter, Thomas (2012), *40 Jahre autonome Wirtschaftspolitik*, Relazione al convegno *40 Jahre II. Autonomiestatut – Eine kritische Bilanz*, Bozen, 16.3.2012.

Perini, Stefan (2015), *Auf der Suche nach neuen Gleichgewichten: Wirtschaftspolitik in Südtirol*, *Politika*, 15, pp. 181-200

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2012), *Die Konten der öffentlichen Verwaltung in Südtirol*, ASTAT, Bozen.

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2015), *Einkommens- und Vermögensverhältnisse 2014*, ASTAT, Bozen.

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2016), *Entwicklung der Jahresbruttoentlohnungen*, ASTAT, Bozen.

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2016), *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 1995-2014*, ASTAT, Bozen.

Tragust, Karl (2014), *Mit mehr Autonomie die Gesamteffizienz in der Sozialpolitik optimieren*, in Thomas Benedikter, a cura di, *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie*, POLITIS-SBZ, pp. 73 ss.

Tragust, Karl (2015), *Soziale Absicherung und soziale Inklusion bei schrumpfenden Landesfinanzen. Droht in Südtirol Sozialabbau?* Relazione per POLITIS, Brunico, 21.10.2015.



## “Sfruttare il potenziale di una regione autonoma e plurilingue.”

Intervista a Tila Mair,  
ex presidente provinciale della CISL/SGB

**È stata inaugurata la Convenzione per l'Alto Adige. Come valuta questo metodo partecipativo?**

Mair: Il Consiglio provinciale non ha chiarito quale fosse l'obiettivo di questo processo. Molti credono che la vera riforma dello Statuto venga decisa altrove. Le ultime proposte di legge che la SVP ha presentato al Parlamento confermano che le vere trattative corrono su altri binari. Questo non stimola certo la partecipazione popolare ai lavori della Convenzione. La popolazione non è abituata a un coinvolgimento politico di questo tipo, quindi non sa come reagire. Negli incontri pubblici sono state già avanzate varie proposte, ma molte non possono essere accolte dal Consiglio per motivi giuridici. Inoltre si ha l'impressione che per ora il gruppo italiano e quello ladino siano sostanzialmente assenti dalla Convenzione. Gli italiani capiscono l'importanza dell'autonomia, ma molti di loro si sentono estranei a questa riforma. Finora la finalità principale dell'autonomia è stata la tutela delle minoranze, quindi molti di loro sono cresciuti pensando che l'autonomia li riguardasse poco, in quanto non erano una minoranza. Quindi bisogna trovare il modo di coinvolgerli in questo processo.

**Crede che l'ASGB collaborerebbe a un documento comune in cui le confederazioni sindacali avanzassero le proprie proposte?**

Mair: Penso di no, perché l'ASGB sugli argomenti etnici si muove su binari diversi ed è teso a darsi un profilo di sindacato etnico. Inoltre non siamo ancora riusciti a trovare un accordo sul titolo di rappresentanza delle quattro confederazioni a livello provinciale. Credo invece che si possa elaborare

qualche proposta comune sulla riforma dell'autonomia all'insegna del partenariato sociale istituzionalizzato. Per esempio penso al coinvolgimento delle parti sociali in questo processo.

**Probabilmente la maggior parte del gruppo tedesco desidera mantenere in vigore la proporzionale, mentre il gruppo italiano è più critico. Come si potrebbe rimpiazzarla per quanto riguarda le assunzioni nel pubblico impiego?**

Mair: Sono convinta che la proporzionale era necessaria. Doveva rimediare alle ingiustizie del passato e ha svolto questa funzione. Ora bisogna adattare questo strumento alle necessità odierne. Nella sanità, per esempio, manca il personale qualificato. Spesso dobbiamo ricorrere agli specialisti, che però si fanno pagare come liberi professionisti, perché il sistema della proporzionale non permette che vengano assunti. Inoltre nel pubblico impiego non si assume più, e soprattutto il personale degli enti statali non aumenta. Per contro, in altri settori si continua a subappaltare alcuni servizi a imprese esterne per aggirare l'obbligo del bilinguismo e della proporzionale, per esempio nei servizi di pulizia e nell'assistenza agli handicappati. In quest'ultimo caso, però, la conoscenza della lingua è fondamentale. Sta di fatto che è sempre più difficile trovare il personale per l'assistenza sanitaria locale. Questo significa che l'impianto della proporzionale va rivisto. In una società viva ci sono sempre degli interrogativi nuovi ai quali la politica deve trovare risposte nuove. Nelle cariche dirigenziali, per esempio, dovrebbero valere altri criteri di ammissione, come la conoscenza della seconda lingua.

**L'obbligo del bilinguismo nei servizi pubblici non viene rispettato dappertutto. Vengono segnalate carenze nell'ospedale di Bolzano, nel tribunale, nel Comune di Bolzano e presso tutte le imprese della telefonia. Come potremmo rafforzare il bilinguismo nel pubblico impiego?**

Mair: Dopo l'introduzione della proporzionale nessuno ha provveduto a controllare l'effettivo uso delle lingue nel pubblico impiego. Continuano ad arrivare reclami da parte dei cittadini che non vengono serviti nella loro madrelingua dagli impiegati. Ci sono anche degli sviluppi nuovi che minacciano la parità giuridica delle lingue, per esempio nel collocamento. Fino a poco tempo fa avevamo un regolamento apposito, benché in questa in materia non avessimo competenza primaria. Con l'avvento del *jobs act* è stata creata un'agenzia unica per sburocratizzare e accelerare la disciplina della disoccupazione. Per l'Italia questa riorganizzazione è utile, ma potrebbe avere effetti negativi sui nostri lavoratori. Se applicassimo il sistema nazionale saremmo costretti a utilizzare tutti i programmi informatici in italiano. O siamo capaci di far valere il nostro diritto al bilinguismo o accettiamo che il governo centrale svuoti l'autonomia della sua sostanza. Dobbiamo pretendere che il bilinguismo venga rispettato anche in questo settore.

**In altre parole, quindi, i cittadini devono pretendere che i servizi pubblici vengano erogati nel pieno rispetto del bilinguismo. Inoltre, se i germanofoni si rivolgono ai funzionari italo-foni in tedesco questi possono migliorare la conoscenza dell'altra lingua, e viceversa.**

Mair: Sicuramente qui ci sono dei ritardi. Prima si creano delle regole, poi si dimentica di farle applicare. Si tengono concorsi e esami, ma bisogna anche controllare che queste regole vengano rispettate. Per esempio, occorrerebbe verificare come venga utilizzata la seconda lingua nella prassi quotidiana, sia all'interno degli uffici che nel contatto con il pubblico. Chi percepisce un'indennità di bilinguismo è anche obbligato a fornire questo servizio alla comunità. Nei servizi privati è diverso, ma in ogni caso la scuola italiana deve garantire un

migliore apprendimento del tedesco. Altrimenti i genitori italiani sono costretti a iscrivere i loro figli alla scuola tedesca: questo dimostra che molti italiani vogliono impararlo bene. Il disinteresse per il tedesco è un ricordo lontano. Oggi la maggior parte delle famiglie italiane vuole impararlo, quindi dobbiamo aiutarli a farlo.

**L'autonomia contrattuale delle parti sociali è piuttosto limitata. Vengono stipulati pochi contratti integrativi territoriali, a danno dei lavoratori che devono fare i conti con gli alti costi della vita. Crede che il regime dei contratti collettivi debba essere modificato in modo da rendere obbligatori questi accordi territoriali?**

Mair: In questo campo la divisione dei compiti è chiara e funziona bene. La politica provinciale non deve interferire nell'autonomia contrattuale delle parti sociali. In ogni caso ci sono dei ritardi da entrambe le parti. In Sudtirolo ci sarebbero tutte le condizioni per arrivare ad accordi provinciali, ma spesso manca la disponibilità degli imprenditori. Questi chiedono sussidi e condizioni speciali, ma al tempo stesso amano guardare a Roma e richiamarsi ai contratti collettivi che vanno bene per l'Italia, ma non per noi a Bolzano. Certe volte ci troviamo in sintonia su questioni d'interesse generale, ma sui diritti sindacali e sui salari evidentemente andiamo meno d'accordo. C'è un sacco di soldi che viene erogato ai lavoratori, ma secondo criteri definiti arbitrariamente da ogni impresa: un rapporto di tipo patriarcale. Il fatto che queste erogazioni possano cessare in qualunque momento è uno strumento di pressione.

**Come andrebbero rafforzati i diritti dei lavoratori all'interno dello Statuto di autonomia?**

Mair: Gli imprenditori altoatesini dovrebbero manifestare la chiara intenzione di sfruttare il secondo livello di contrattazione. Dovremmo negoziare in quegli ambiti che offrono degli spazi di accordo. Invece gli imprenditori preferiscono contrattare soltanto quando sono obbligati a farlo. I contratti integrativi provinciali vengono stipulati solo laddove le aziende sudtirolesi sono troppo piccole

per poter stringere accordi aziendali dappertutto. Questo spiega perché non siamo ancora riusciti a costituire un fondo sanitario integrativo, cosa che ora potremmo fare. Oggi la maggior parte delle prestazioni sanitarie viene erogata gratuitamente dal servizio sanitario provinciale. In futuro potremmo stringere degli accordi per creare un'assistenza integrativa. La prima mossa spetta ai datori di lavoro: se fossero loro ad avviare il progetto con i loro 40.000 dipendenti, dopo le imprese private potrebbero, anzi dovrebbero seguire l'esempio. A questo punto il fondo sanitario integrativo sarebbe garantito.

Anche per quanto riguarda i contributi e le agevolazioni fiscali per le imprese abbiamo chiesto delle norme più rigide. Si dovrebbe dare la precedenza alle imprese che applicano un bilancio sociale o cercano di operare secondo il criterio del bene comune, in altre parole introdurre regole più impegnative sotto il profilo sociale. Potremmo incrementare i contributi alle imprese più favorevoli alle famiglie e ridurli a quelle che non si impegnano in questo senso. Insomma, lo spazio per promuovere atteggiamenti socialmente utili tramite la politica dei contributi pubblici non manca. Altrimenti vincerà il peggior egoismo.

***Nel settore della previdenza sociale la Regione ha soltanto una competenza integrativa. C'è bisogno di maggiore autonomia nella gestione del sistema pensionistico?***

Mair: Un tempo si parlava di provincializzare l'INPS. In questo modo potrebbe riscuotere i contributi sociali, ma al tempo stesso dovrebbe servire i 150.000 pensionati della provincia. Questo oggi è impensabile. I vantaggi sarebbero eventuali, mentre i problemi sarebbero certi. In termini finanziari sarebbe insostenibile.

Semmai è più importante che la Provincia gestisca la riscossione delle imposte. Stando all'Accordo di Milano potrebbe farlo, ma finora non è ancora successo niente. Gli spazi per lottare contro l'evasione fiscale ci sarebbero, ma non vengono utilizzati. Non è stata approvata nessuna norma di attuazione

per appoggiare le agenzie delle entrate. L'evasione fiscale che affligge l'Italia fiscale è una delle cause principali del dissesto finanziario statale. In questo settore la Provincia potrebbe fare di più. Spesso si parla di ciò che possiamo ottenere dal governo centrale, ma si parla poco di quello che viene fatto per garantire il funzionamento dello Statuto. Per quanto riguarda il diritto del lavoro ci sono ancora vari aspetti che devono essere regolamentati. I sindacati lo chiedono da tempo, ma la Provincia non lo fa. Per esempio, ora è possibile istituire un fondo di solidarietà bilaterale per proteggere i lavoratori dalle crisi aziendali. Perché la Provincia non si impegna di più in questo campo?

***In Sudtirolo la qualità delle prestazioni sociali è più alta rispetto alle altre regioni d'Italia. Questo rende appetibile la nostra provincia, ma per beneficiare di queste prestazioni un cittadino extracomunitario deve risiedere qui per almeno 5 anni. Il nuovo Statuto deve contenere delle norme che regolamentino i diritti e i doveri degli immigrati?***

Mair: Nella riforma dello Statuto dobbiamo guardare di meno a Roma e di più a Bruxelles. Questo vale anche per quanto riguarda l'integrazione di nuovi concittadini. Quando prendiamo una decisione abbiamo due possibilità: possiamo farlo contro qualcuno oppure decidere in modo che tutti gli interessi vengano rispettati. Bisogna cercare di includere e di non escludere nessuno. Gli immigrati sono anche dei contribuenti che acquisiscono certi diritti con il loro lavoro, ma ci sono ancora tante prestazioni dell'INPS che non percepiscono. Dobbiamo considerarli cittadini a pieno titolo e come tali titolari dei diritti garantiti dal nostro sistema di sicurezza sociale. Quindi un requisito discriminatorio come quello della residenza quinquennale deve essere eliminato. Bisogna fare di più anche per l'integrazione. In generale direi che non esiste un'immigrazione per motivi sociali, tranne poche eccezioni, come nel caso del ricongiungimento familiare. Ma questi sono casi eccezionali che vengono gonfiati artificialmente. L'ente pubblico ha il dovere di informare correttamente. Infine non bisogna dimenticare che abbiamo chiamato queste persone perché avevamo bisogno di loro.

***Karl Tragust, presidente dell'Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico (ASSE), ha proposto che venisse istituito uno sportello unico per tutte le prestazioni sociali dello Stato, della Regione e della Provincia. Crede che questa modifica debba essere inserita nel nuovo Statuto?***

Mair: L'intero sistema della sicurezza sociale deve essere più trasparente. Stato, Regione e Provincia si dividono le competenze in modo confuso e gli utenti sono disorientati. La proposta di Tragust è ottima: prima dovrebbe essere realizzata l'unificazione, dopodiché il funzionamento dello sportello unico dovrebbe essere controllato rigorosamente.

***Crede che l'indennità di bilinguismo sia ormai superata e che debba essere abolita?***

Mair: Nel pubblico impiego il bilinguismo dovrebbe essere una qualifica di base, ma finora è sempre stata considerata un *surplus* da premiare. Inoltre bisognerebbe facilitare l'apprendimento della seconda lingua: su questo punto c'è ancora molta strada da fare. L'indennità di bilinguismo è certamente un incentivo, ma in linea di principio imparare bene la seconda lingua ufficiale della provincia dovrebbe essere normale, anziché qualcosa di speciale che merita una ricompensa.

***Come è possibile coinvolgere il gruppo linguistico italiano nel processo di riforma dello Statuto?***

Mair: Le forze politiche sono divise in tre schieramenti ben distinti: gli autonomisti, i sostenitori dell'autodeterminazione e i partiti italiani. Il PD non si esprime in modo chiaro. Nella politica italiana mancano forze politiche apertamente favorevoli all'autonomia. I partiti di destra sono tuttora contrari e si oppongono a ogni proposta di ampliamento. Non abbiamo ancora capito quante opportunità ci offra l'autonomia. La nostra è una terra ricca, ma noi ci impoveriamo in termini intellettuali, sociali, umani. Gli italiani non l'hanno ancora capito, mentre la SVP sta facendo soltanto qualche piccolo progresso. Ma i gruppi linguistici non devono essere messi uno contro l'altro. Noi viviamo in una realtà particolare. Ci manca il coraggio di sfruttare il po-

tenziale di una regione plurilingue e autonoma. Questa rappresenta una ricchezza immensa per tutti, tedeschi, italiani, ladini, immigrati. Ma se continuiamo a privilegiare la logica dello scontro saremo sempre più deboli.



I presidenti del Tirolo, Sudtirolo e Trentino Platter, Rossi e Kompatscher al vertice del GECT a RIVA, maggio 2016

12

## Conservare l'autonomia nei confronti di Bruxelles

**L'autonomia territoriale del Sudtirolo, come abbiamo già detto, è limitata dalla Costituzione e dagli obblighi internazionali dello Stato. Buona parte di questi ultimi deriva dal diritto comunitario, che ormai ha un peso considerevole. Questo ha penalizzato la nostra autonomia, che Bruxelles cerca di limitare in vari modi. Al tempo stesso, però, la normativa comunitaria rafforza la tutela delle minoranze etniche. Naturalmente questo non significa che il Sudtirolo debba accettare acriticamente ogni nuovo regolamento comunitario. Forse la Provincia di Bolzano potrebbe partecipare più efficacemente alla creazione e all'applicazione delle norme comunitarie che toccano le sue competenze legislative, ma come? Quali opportunità offre il GECT Euregio Tirolo?**

### Dall'Accordino al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale

La collaborazione postbellica tra le varie parti del Tirolo storico ha già una storia. Negli anni Cinquanta fu concluso un accordo commerciale (il cosiddetto *Accordino*) fra la Regione Trentino-Alto Adige e due *Länder* austriaci, il Tirolo e il Vorarlberg, per promuovere la collaborazione economica, dato che all'epoca l'Austria non era ancora membro dell'UE. Nel 1972 venne fondata la *Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer*, che riuniva regioni appartenenti a quattro Stati: Austria, Germania, Italia e Svizzera. Nel 1980 il Consiglio d'Europa approvò la Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera, che fu ratificata anche dall'Austria e dall'Italia. Nel 1993 l'Italia e l'Austria firmarono un accordo-quadro sulla collaborazione transfron-

taliera, ma il relativo protocollo integrativo sarebbe entrato in vigore soltanto nel 1998.<sup>1)</sup>

Successivamente Trento, Bolzano e Innsbruck hanno cercato di rafforzare questa collaborazione dando vita a una struttura istituzionale vera e propria: è nata così l'idea dell'Euregio. Queste regioni non sono legate soltanto da sei secoli di storia comune, ma anche da nuovi problemi politici, come il crescente traffico transalpino lungo l'asse del Brennero, l'agricoltura montana e altre questioni di tipo ambientale ed energetico.

Nel 1995 l'Austria ha aderito all'Unione Europea e alla Convenzione di Schengen, che l'Italia aveva già sottoscritto nel 1990. Tutto questo ha determinato un riavvicinamento fra il Tirolo italiano e quello austriaco che avuto un effetto molto positivo per l'e-

conomia, la società e la cultura dell'area trentino-tirolese. Il mercato comune e l'introduzione dell'euro hanno consolidato ulteriormente questo legame.

Il 19 maggio 1998 il Consiglio triregionale (*Dreier-Landtag*) ha approvato l'accordo per la cooperazione transfrontaliera nell'Euregio tra le Province autonome di Trento e Bolzano e il Nordtirolo. Quindi le tre regioni hanno approvato il Manifesto delle Alpi (2001), seguito da un accordo specifico delle rispettive università e da iniziative culturali comuni. Negli anni successivi hanno ratificato tutti i protocolli integrativi della suddetta Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera. Nel 2011 il raggruppamento informale dell'Euregio ha assunto la forma istituzionale denominata Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT).

### Il GECT Euregio Tirolo

La creazione del GECT Euregio Tirolo non ha richiesto alcuna modifica dello Statuto di autonomia né una norma di attuazione specifica. La nuova struttura è un ente di diritto pubblico che ha maggiori competenze rispetto a quelle della Regione Trentino-Alto Adige: "...la maggior riforma istituzionale degli ultimi 40 anni del 2° Statuto di autonomia è avvenuta senza modifica dello Statuto" (Palermo 2013, 159). Questa organizzazione, sostenuta da due Province autonome e un *Land* federale, si occupa di cooperazione transfrontaliera in vari settori: cultura, economia, energia, mobilità, sanità. Ultimamente ha dato ampio spazio alla ricerca scientifica. Spesso si tratta di progetti cofinanziati dall'UE, ma il GECT può anche realizzare progetti propri.

Il GECT è un ente di diritto pubblico basato sul regolamento UE 1082/2006 e integrato dalle relative norme statali. Il suo scopo è quello di promuovere la collaborazione politica e culturale di territori divisi da un confine internazionale. I paesi coinvolti (Austria e Italia) conservano però importanti facoltà di controllo nei confronti del GECT. Questa struttura istituzionalizza una cooperazione transfrontaliera che può essere replicata da tutte le regioni di frontiera dell'UE. Attualmente all'interno dell'UE ne esistono 26.

Il GECT non è dotato di un'assemblea composta da membri elettivi: la cooperazione viene realizzata dagli organi esecutivi, per cui anche il GECT si limita ad attività esecutive. Un controllo democratico diretto del GECT non è previsto, ma esistono altre forme di controllo. Per esempio, ogni membro ha diritto di veto assoluto. Inoltre il Gruppo può attivarsi solo con il consenso di tutti gli enti membri (principio dell'unanimità).

L'ordinamento di un GECT prevede la cooperazione di più attori, in primo luogo le Regioni, gli Stati membri e la stessa Unione Europea. Il controllo da parte dei Consigli provinciali è debole: "Se valutiamo questa situazione dalla prospettiva della classica teoria della democrazia, tutto il settore della cooperazione transfrontaliera è sostanzialmente non democratico" (Palermo, 2013, 165).

La Regione Trentino-Alto Adige ha perso molte delle funzioni originarie, mentre il vero protagonista della collaborazione interregionale è diventato il GECT Euregio Tirolo. La Regione è parte dell'ordinamento costituzionale italiano, che però non conosce regioni transfrontaliere. Il Gruppo è un nuovo elemento della *governance* multilivello comunitaria, quindi non rientra nella divisione territoriale prevista dalla Costituzione.

Il Consiglio triregionale rappresenta soltanto una forma di consultazione che coinvolge le assemblee elettive, senza nessuna competenza legislativa. Non si cancellano frontiere, non si modificano gli ambiti di sovranità nazionale, non si inserisce un nuovo livello di governo democratico collocato tra gli Stati e gli enti titolari del GECT. Lo scopo principale della struttura è quello di rendere più permeabili le frontiere, non di modificarle.

Il riconoscimento costituzionale del GECT Euregio Tirolo come unità costitutiva dello Stato italiano – una sorta di macroregione transnazionale – è impossibile sia secondo il diritto comunitario che per quello dei due paesi membri. Perciò è anche escluso che possa diventare un'istituzione con un'assemblea elettiva e un governo con competenze esecutive specifiche. Dall'altra parte, nulla vieta

che il GECT in questione sia composto da tre enti territoriali costitutivi a se stanti, cioè senza l'attuale Regione Trentino-Alto Adige.

### **La Provincia di Bolzano e il diritto comunitario**

Il progressivo trasferimento della sovranità all'UE incide profondamente sul diritto dei singoli membri. Questo si traduce in un limite che interessa la legislazione regionale e nazionale. Per il legislatore sudtirolese il rispetto del diritto comunitario non rappresenta una novità, perché la Regione e le Province autonome devono applicarlo dal 1958, anno in cui entrò in vigore la CEE. Oggi, però, la normativa comunitaria ha un impatto sulla legislazione provinciale molto superiore a quello che aveva 40 o 50 anni fa.

Il diritto comunitario condiziona la legislazione provinciale in vari modi. Mentre i regolamenti europei si applicano direttamente, le direttive comunitarie vengono applicate con norme nazionali e provinciali nei rispettivi ambiti di competenza. Soltanto il paese membro – in questo caso l'Italia – è responsabile dell'applicazione interna del diritto comunitario (Happacher 2013, 118-124). Se le direttive comunitarie offrono un certo spazio di manovra, la Provincia di Bolzano può sfruttarlo. Qualora la Provincia non recepisca il diritto comunitario, Roma interviene con la sua facoltà sostitutiva, cioè legifera per ottemperare ai propri doveri nei confronti di Bruxelles. Se lo Stato attua un regolamento valido per tutto il territorio nazionale questo indebolisce l'autonomia delle Regioni, soprattutto di quelle a statuto speciale. I paesi membri devono consultare le Regioni interessate, mentre nel procedimento di verifica della sussidiarietà non hanno neanche questo dovere. Una contestazione della sussidiarietà non ha alcun effetto, né le Regioni dispongono di un diritto di veto.

Un esempio classico dei limiti che la normativa comunitaria pone alla Provincia è la tutela della libera concorrenza. Sebbene lo Statuto di autonomia preveda competenze rilevanti in questo campo, la

Provincia deve rispettare rigorosamente i principi imposti dal diritto comunitario. Più competenze primarie la Provincia detiene, più ampio è il suo spazio di manovra nell'attuazione del diritto comunitario. Quindi avere un maggior numero di competenze primarie è decisivo per conservare più autonomia gestionale nei confronti di Bruxelles.

La Costituzione italiana riconosce alle Regioni diritti di partecipazione nei casi in cui gli Stati membri devono legiferare sull'attuazione delle direttive comunitarie. Questa partecipazione si svolge nell'ambito della Conferenza delle Regioni e della Conferenza permanente per i rapporti fra Stato, Regioni e Province autonome. L'Alto Adige è rappresentato in questi organismi e partecipa alla stesura delle loro delibere. Nel caso che l'attuazione di una norma comunitaria tocchi la sfera di competenza della Provincia autonoma il suo Presidente può partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri, ma senza diritto di voto. Si tratta di un diritto di partecipazione piuttosto debole.

Non esistono ancora strumenti che garantiscano un rapporto equilibrato fra Stato e Regioni in questo campo. L'autonomia speciale della Provincia di Bolzano richiede una forma specifica di coinvolgimento. Gli organi e i procedimenti per la cogestione delle Province vanno migliorati, dal momento che il diritto comunitario incide sempre più spesso nelle competenze legislative. In questi processi va rafforzato anche il ruolo del Consiglio provinciale. Il Trentino si è già dotato di una "legge Europa" che prevede alcuni diritti espliciti del Consiglio provinciale nonché del Consiglio dei Comuni nell'attuazione del diritto comunitario.

### **Più poteri autonomi negli affari esterni**

Né il Pacchetto (Peterlini 2000, 251-274) né lo Statuto di autonomia contengono delle norme che disciplinano le possibilità di intervento della Provincia nel campo degli affari esteri, in particolare nei confronti dell'Unione Europea. L'adesione austriaca all'EU ha reso superfluo l'*Accordino*, che aveva dato un minimo impulso agli scambi commerciali con

l'Austria. Nel 1969, quando fu accolto il Pacchetto, temi come la capacità giuridica internazionale della Provincia e il suo coinvolgimento nell'attuazione del diritto comunitario non erano all'ordine del giorno. Nel frattempo il contesto politico è cambiato sostanzialmente. Varie regioni autonome di altri paesi comunitari hanno adeguato i rispettivi statuti a questi cambiamenti. Anche il Sudtirolo deve aggiornarsi: il nuovo Statuto deve regolamentare in modo chiaro la partecipazione della Provincia all'attuazione delle norme comunitarie. Deve chiarire in che modo il Sudtirolo possa influire sulla formazione di norme che toccano le sue competenze, quale spazio di manovra abbia nella loro attuazione, quali diritti di rappresentanza abbia la Provincia autonoma nell'Unione Europea.

Oggi l'Euregio dispone di una rappresentanza permanente a Bruxelles ed è presente nel Comitato delle Regioni con un membro, cioè il Presidente della Provincia. Questo Comitato non può decidere nulla, ma solo approvare pareri e altri documenti non vincolanti. Se il Sudtirolo gode di un'autonomia speciale all'interno dello Stato, questa peculiarità deve avere un certo rilievo anche nel contesto comunitario. Non basta una rappresentanza permanente a Bruxelles: la Provincia deve avere gli strumenti idonei per difendere la sostanza dell'autonomia nei confronti dell'UE. Mentre le Comunità autonome della Spagna dispongono di un'apposita commissione bilaterale per definire la politica europea insieme al governo spagnolo, in Italia non esiste niente del genere. Il Sudtirolo non può neanche presentare ricorsi presso la Corte Europea nel caso che lamenti una violazione della propria autonomia, né può intrattenere rapporti diretti con le istituzioni comunitarie quando deve attuare la normativa comunitaria.

Il Sudtirolo non deve neanche essere coinvolto dal governo nei casi in cui l'Italia stipuli trattati e accordi internazionali che incidono sulle sue competenze. Le Regioni, ordinarie o autonome che siano, si trovano in una posizione subalterna. Non solo devono subire gli effetti della politica estera italiana, ma non possono intervenire neanche quando siano toccate le loro competenze.

### **Come garantire l'autonomia anche nei confronti di Bruxelles?**

Lo Statuto deve essere riformato in modo che la Provincia possa esercitare un ruolo attivo nella definizione delle normative comunitarie che la interessano (Happacher 2014). Il Sudtirolo non solo dovrebbe essere consultato, ma deve anche dare il proprio consenso quando siano toccate le sue competenze. A questo scopo non basteranno delle norme di attuazione, ma è necessario un vero e proprio ampliamento dei diritti previsti nello Statuto, fra i quali:

1. L'ipotetica Commissione Stato-Provincia, istituita presso il Consiglio dei Ministri, dovrebbe occuparsi anche dell'applicazione delle norme comunitarie qualora si tocchino le competenze della Provincia autonoma. A questo scopo il Governo deve informare la Provincia della creazione di nuove norme in attuazione del diritto comunitario qualora queste incidano sulle competenze autonome.
2. La Provincia deve essere parte in causa quando si tratta di controllare che vengano rispettati il principio di sussidiarietà e quello di proporzionalità. Il Sudtirolo deve avere il diritto di presentare ricorso presso la Corte Europea di Giustizia per poter procedere contro l'eventuale violazione dell'autonomia anche a livello comunitario.
3. La Provincia autonoma deve far parte della delegazione italiana che si occupa di normative comunitarie quando queste abbiano effetti finanziari o amministrativi rilevanti per la Provincia.
4. La Provincia di Bolzano deve poter intrattenere rapporti diretti con le istituzioni comunitarie per trattare le istanze rientranti nelle proprie competenze.
5. La Provincia di Bolzano deve poter gestire i fondi europei che vengono spesi per materie che la riguardano.
6. Il diritto alla cooperazione transfrontaliera con altre Regioni previsto dalla Convenzione

quadro di Madrid del 1980 e dal regolamento UE 1082/2006 (GECT) deve essere inserito nello Statuto di autonomia. La Provincia deve ottenere il diritto di cooperare anche con Regioni che non fanno parte dell'Unione Europea.

7. Il diritto di operare nel campo della cooperazione internazionale allo sviluppo deve essere inserito nello Statuto.
8. Il Sudtirolo deve poter rappresentare i propri interessi economici, specialmente nei paesi germanofoni vicini. Se fosse necessario, la Provincia di Bolzano dovrebbe avere il diritto di istituire un *Südtirol-Büro* a Innsbruck.
9. La Provincia di Bolzano deve poter partecipare a organizzazioni internazionali di carattere sociale, culturale e sportivo.
10. La Provincia di Bolzano deve avere il diritto di proporre al governo accordi e trattati e di partecipare alla loro stipulazione.

Per gestire in maniera autonoma l'attuazione delle normative comunitarie è necessario che la Provincia disponga di un'ampia gamma di competenze primarie. Inoltre, anche le procedure di attuazione del diritto comunitario a livello provinciale vanno disciplinate in modo più democratico, coinvolgendo pienamente il Consiglio provinciale e non solo l'amministrazione provinciale.

#### Note

1) Cfr. l'accordo quadro tra l'Austria e l'Italia sulla cooperazione transfrontaliera degli enti territoriali, in vigore dal 1° agosto 1995. Testo in Peterlini, Oskar (2000), *Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol*, Aut. Region Trentino-Südtirol, Bozen, p. 245.

2) Sulla base della legislazione nazionale sulla cooperazione allo sviluppo decentrata la Provincia di Bolzano si è data un'apposita Legge provinciale che regola la materia (L.P. n. 5 del 5.3.1991). Nel 2016 la Provincia ha speso circa 4 milioni di euro per queste finalità ed è presente in numerosi paesi in via di sviluppo del Sud del mondo – soprattutto con contributi per microprogetti di ONG locali – come anche nella cooperazione bilaterale con enti territoriali di quei paesi.

#### Per approfondire

Engl, Alice (2014), *Zusammenhalt und Vielfalt in Europas Grenzregionen. Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit in normativer und praktischer Dimension*, Nomos, Baden-Baden.

Europaregion: <http://europaregion.info>

Happacher, Esther (2012), *Südtirols Autonomie in Europa. Institutionelle Aspekte der Europäischen Integration*, Jan Sramek Verlag, Wien.

Hilpold, Peter, W. Steinmair e C. Perathoner, a cura di (2016), *Europa der Regionen*, Springer, Berlin.

Obwexer, Walter, et al., a cura di (2015), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen*, Verlag Österreich, Wien.

Palermo, Francesco (2013), *Der EVTZ als neues Instrument grenzüberschreitender Zusammenarbeit*, in Esther Happacher e Walter Obwexer, a cura di, *40 Jahre Zweites Autonomiestatut – Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration*, Facultas, Wien, pp. 158 ss.

## “Un Alto Adige sempre più autonomo, senza chiuderci.”

Intervista a Liliana Di Fede,  
segretario provinciale del PD, ex sindaca di Laives

**Il gruppo italiano dell'Alto Adige sembra poco favorevole a un ampliamento dell'autonomia territoriale. Qual è la posizione del PD altoatesino rispetto a questa rivendicazione portata avanti dalla SVP?**

Di Fede: Avere maggiori competenze è positivo e ci consente di governare meglio la nostra terra. Però dobbiamo stare attenti. A volte abbiamo la tendenza a chiedere maggiori competenze per rinchiuderci in noi stessi. Questo è un rischio da evitare. Credo che determinate competenze vadano gestite su scala regionale: penso alla sanità, all'università, ai trasporti, e anche ai rifiuti, dove la nostra Provincia con 520.000 abitanti non può essere autosufficiente. Anche nel settore dell'energia, dove ormai si agisce a livello mondiale, non avrebbe senso una competenza provinciale. Dobbiamo guardare avanti. Ci sono competenze che si gestiscono meglio a livello locale, ma per altre bisogna avere una visione più ampia. Questo ci aiuta a crescere.

**Cosa pensa del trasferimento di competenze statali alla Provincia, come la posta, la polizia, l'amministrazione della giustizia?**

Di Fede: Per quel che riguarda l'amministrazione della giustizia va bene trasferirla alle Province autonome, ma la giustizia come tale deve avere la propria autonomia. Ma stiamo attenti, siamo uno stagno piccolo: tante cose le facciamo bene proprio perché possiamo agire a livello locale, ad esempio i servizi sociali devono avere una forte connotazione territoriale. C'è la competenza primaria in materia sociale, e quindi la Provincia giustamente ha deciso di trasferire questa competenza ai Comuni. Si ten-



de a semplificare, secondo me. Semplificare delle situazioni complesse è consolatorio, ma stiamo attenti a non esagerare, perché questo potrebbe danneggiarci. Quindi sono convinta che l'Alto Adige debba diventare sempre più autonomo, ma non dobbiamo chiuderci troppo.

**La Regione continua ad essere discussa e criticata come una specie di zombie istituzionale. Ormai sembra un'istituzione superflua, con l'unico scopo di fornire una legittimazione all'autonomia del Trentino. Qual è il ruolo che propone per la Regione del futuro?**

Di Fede: È vero che bisogna confrontarsi sul disegno istituzionale della Regione e delle Province. La Regione è stata svuotata delle proprie competenze. Se guardo l'ordinamento dei Comuni c'è una serie di articoli per il Trentino e un'altra serie per l'Alto Adige. Ci sono delle competenze dove la Regione può ancora giocare un ruolo positivo. Per esempio, i rapporti con Roma. Al momento c'è un governo molto sensibile sui temi dell'autonomia, almeno della nostra, un governo che rispetta la nostra storia e la nostra realtà. Apprezzo molto la collaborazione fra la nostra giunta provinciale e quella trentina quando si tratta di confrontarsi col potere centrale. Questo ci dà più forza. In futuro occorre creare, non solo a livello politico, ma a livello più generale reti di collaborazione forti e saper agire a vari livelli.

Oggi come oggi siamo troppo deboli, perfino come Europa. Noi dobbiamo vederci in un'Europa forte dove le Regioni vengono valorizzate, dove si agisce su più livelli istituzionali tenendo sempre presente

il livello ottimale. Pensiamo alla politica estera che oggi è divisa fra il livello nazionale e comunitario. Rinchiuderci in un'Europa delle piccole patrie sarebbe pericoloso. Alziamo pure il livello di autonomia, ma con una forte apertura verso l'esterno.

**Uno degli argomenti più discussi all'interno della Convenzione sull'Alto Adige è un aggiornamento dell'art. 19 dello Statuto, in modo da consentire ai gruppi linguistici di istituire scuole plurilingui. Cosa propone il PD a questo proposito?**

Di Fede: A Bronzolo, dove sono cresciuta, mia mamma mi ha sempre detto: tu devi imparare il tedesco. È impossibile che tu non capisca il tuo vicino di casa, è importante, imparala. Si capiva l'importanza del tedesco. Moltissimi genitori oggi a questo scopo scelgono di non mandare i propri figli nella scuola di madrelingua perché ritengono molto importante l'apprendimento della seconda lingua. Secondo me bisogna evitare che tutti i genitori italiani mandino i figli alle scuole di lingua tedesca. Un bambino può essere stimolato a conoscere la seconda lingua conservando al tempo stesso il rispetto della propria. Come possiamo coniugare queste esigenze? I genitori giustamente ci chiedono che i loro figli imparino bene le lingue della nostra terra e - se vogliamo definirci europei - anche una terza lingua. Poi dev'esserci anche la libertà di poter scegliere fra una scuola plurilingue e una scuola monolingue. Questo rientra nella libertà che ogni famiglia ha nell'educare i propri figli. Sono sicura che anche molte famiglie di lingua tedesca apprezzerebbero questa possibilità.

**Per soddisfare questa esigenza non basterebbe aumentare le ore di insegnamento della seconda lingua usando il metodo CLIL? Bisogna modificare l'art. 19 dello Statuto?**

Di Fede: Io partirei dalle scuole materne. Facciamo un primo passo per superare le paure che ci sono nelle scuole materne dove attualmente vanno persi dei posti di lavoro. Vediamo come reagisce la gente. Per anni abbiamo seguito un metodo basato sull'aumento delle ore, ma così non va. Una lingua si apprende se fa parte del proprio mondo, dei pro-

pri sentimenti. Credo che la qualità della scuola, o meglio la qualità formativa del sistema scolastico, sia una delle più migliori garanzie per il futuro. La scuola è l'unica istituzione che può bilanciare gli svantaggi derivanti dalla struttura sociale. Dappertutto, ma in particolare qui, dove convivono culture diverse, la conoscenza delle lingue diventa fondamentale. Ancora di più per i nuovi immigrati.

**La proporzionale sembra uno strumento ormai obsoleto. Con che cosa si potrebbe sostituire questo meccanismo e quali rischi si corrono abolendola?**

Di Fede: Nel mio partito ci sono alcuni che vorrebbero abolire la proporzionale del tutto. Io penso invece che ci vogliano dei meccanismi di salvaguardia. Credo però che la proporzionale applicata sinora sia obsoleta. Prendiamo figure professionali con pochi posti disponibili, come i segretari comunali. Se applichiamo la proporzionale in modo pedissequo, significa che un giovane laureato di lingua italiana farà molta fatica a imboccare questa carriera, perché ci sono solo posti di lavoro nella sua lingua nei Comuni più grandi e quindi aperti a lui come segretario comunale. Di regola si parte da un comune di piccole dimensioni: quelli con una maggioranza italoфона sono due o tre.

La proporzionale viene applicata in modo troppo rigido e così finisce per creare delle ingiustizie. Ha senso conservare questo strumento nato negli anni Settanta quando non c'erano gli strumenti per una gestione più flessibile e dove c'era ancora il peso della storia? Già allora la proporzionale veniva applicata con eccessiva rigidità, creando una frattura fra italiani e tedeschi. Quando uscivano i concorsi nelle comunità della Bassa Atesina gli italiani si sentivano esclusi, perché per loro c'era un posto e per i tedeschi 20. Questa eccessiva rigidità è stata dannosa, anche se all'epoca era motivata. Ma oggi credo che sia necessario verificare l'equilibrio fra i gruppi linguistici, perché altrimenti rischieremo di non essere non all'altezza della realtà, che è meno rosea di quanto immaginiamo. Nel mondo ideale la proporzionale non dovrebbe esserci, ma nel mondo reale alcuni meccanismi di garanzia a livello provinciale non sono negativi. D'altra parte

credo che una competenza linguistica in determinate posizioni sia irrinunciabile: basti pensare ai dirigenti del pubblico impiego.

**Lo Statuto di autonomia, fra le altre cose, disciplina anche le istituzioni regionali e provinciali. Cosa andrebbe modificato nell'architettura istituzionale per garantire la rappresentanza dei gruppi linguistici nella Giunta provinciale?**

Di Fede: Una linea politica deve avere una sua omogeneità. Attualmente abbiamo un unico assessore di lingua italiana che è anche vicepresidente della Giunta provinciale. Oggi non c'è una rappresentanza soltanto etnica, ma una coalizione politica a tutti gli effetti. È vero che essendo da solo non riesce a rappresentare certe istanze. La questione etnica è un tema permanente, ma il nostro partito rappresenta bene anche le aree urbane. La SVP ha tutelato molto bene le aree rurali e ha scongiurato l'abbandono delle valli, e questa è stata una scelta politica positiva. Noi ci concentriamo di più sui territori urbani. Non c'è soltanto il fattore linguistico, ma anche altre caratteristiche sociodemografiche che vanno rappresentate. Dall'altra parte non credo alla partecipazione alla Giunta a puro titolo etnico. Ci vuole la rappresentanza basata su un programma politico. Un esempio chiaro: sono di lingua italiana, bisogna riuscire a collaborare con altri partiti, ma con determinati gruppi non riesco a collaborare perché ispirati da valori diversi. Con la Lega Nord non riesco a collaborare. Possono rappresentare anche molte persone di lingua italiana, ma non condivido i loro valori fondamentali. Preferisco collaborare con partiti di lingua diversa dei quali condivido valori e programmi politici.

**Dal Barometro linguistico 2014 si apprende che quasi l'80% degli altoatesini utilizza soltanto media nella propria lingua. Esistono mondi mediatici non comunicanti. Come rimediare?**

Di Fede: Cerco sempre di leggere i testi nella lingua di chi li ha scritti. Certe sfumature non si traducono mai. È sempre più facile leggere i testi nella propria lingua. Mi sembra che a volte la Chiesa sia più avanti di noi. La gente invece farebbe bene a darsi una

mossa. A Laives il giornale più letto è l'*Alto Adige*. Come base è necessaria almeno una conoscenza passiva dell'altra lingua, e dall'altra parte ci vogliono certe strutture. A Bronzolo c'è un ottimo centro per anziani che è aperto a tutti i gruppi linguistici. A Laives ci sono alcune associazioni giovanili molto attive. Queste iniziative sono il punto di partenza per realizzare una convivenza dove ognuno rispetti la cultura dell'altro. Quando ero assessora alla scuola ho fatto un progetto per l'apprendimento della seconda lingua diretto soprattutto alle famiglie di lingua italiana. Io prendo il mio bambino e te lo do, lo mando al doposcuola, al centro giovani e impara il tedesco. Sono convinta che anche l'altra lingua debba far parte del nostro mondo affettivo. Per un bambino dev'essere così, altrimenti è sempre qualcosa di estraneo, qualcosa che viene imposto. E questo *Nebeneinander* può essere stato importante per un certo periodo. Oggi, invece, bisogna trovare il giusto equilibrio fra il rispetto delle identità e la garanzia con i meccanismi di tutela, ma dall'altra parte sapere che facciamo parte di un unico mondo.

**Chiudiamo con una Sua valutazione della Convenzione sull'Alto Adige. Dopo le proposte elaborate dai cittadini ci saranno tre filtri: il Consiglio provinciale, quello regionale e il Parlamento. Cosa resterà di queste proposte?**

Di Fede: Ho lavorato con strumenti partecipativi in svariate occasioni. La partecipazione è uno strumento che ci consente di gestire la complessità, quindi un elemento essenziale della buona amministrazione. Questa ha delle caratteristiche e dei valori che poi vanno concretizzati: una di queste è appunto la partecipazione. Ovviamente i processi partecipativi devono essere costruiti in modo serio, altrimenti rischiano di diventare strumentali o un alibi di democrazia. Se fatta bene, credo che la Convenzione sia un percorso necessario. L'opinione dei cittadini, la scienza degli esperti e la volontà dei politici sono tre componenti necessarie. Gli italiani hanno partecipato in pochi? Bisogna fare di più per coinvolgerli. Non ha senso lanciare un'iniziativa e aspettare che la gente aderisca. I cittadini vanno coinvolti attivamente.





Il Consiglio regionale a Trento

13

## La Regione Trentino-Alto Adige: relitto del passato o piattaforma di collaborazione?

**La Regione Trentino-Alto Adige non compare più nelle statistiche sulle regioni dell'UE (NUTS-2), dove è stata rimpiazzata dalle due Province autonome. Semmai sopravvive negli ambienti politici come un corpo privo di funzioni concrete, tenuto in vita artificialmente per un motivo strategico, cioè il mantenimento dell'autonomia del Trentino. Se la popolazione sudtirolese potesse scegliere cosa fare della Regione, questa avrebbe i giorni contati. Tanto più che la collaborazione proficua fra le due Province e la comune titolarità del GECT Euregio non sono necessariamente legati all'esistenza di questa istituzione.**

### Un lascito di Alcide DeGasperi

La Regione Trentino-Alto Adige è stata creata con il primo Statuto di autonomia (1948), dove la sua denominazione tedesca ufficiale era *Trentino-Tiroler Etschland*, perché la parola *Südtirol* era ancora proibita. L'Accordo di Parigi, concluso nel 1946, non aveva previsto esplicitamente questa Regione, ma "...l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo nell'ambito delle zone stesse. Il quadro nel quale detta autonomia sarà applicata sarà determinato, consultando anche elementi locali rappresentanti della popolazione di lingua tedesca" (art. 2).

Questa formulazione, decisamente vaga per un trattato internazionale, permise ad Alcide DeGasperi di unire il suo Trentino al treno dell'autonomia sudtirolese. Nel 1946 nacque così il Trentino-Alto Adige. Questo generò una frustrazione profonda

nella minoranza germanofona, che vedeva svanire il sogno di una propria regione pienamente autonoma. Questo malcontento segnò gli anni del primo Statuto di autonomia (1948-1971), durante i quali la Regione fu guidata dai partiti italiani. Il secondo Statuto promosse le due Province autonome a pilastri principali dell'architettura autonomistica, poiché i sudtirolesi insistevano con ogni mezzo sul distacco da Trento (*Los von Trient*).

La riforma costituzionale del 2001 ha rafforzato il ruolo delle due Province autonome conferendo ai due Consigli provinciali la funzione dei due parlamenti locali originari: "La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e Bolzano" (art. 116 Cost.). Benché sotto il profilo funzionale sia ormai superata, la Regione esiste tuttora. In tempi di razionalizzazione delle finanze pubbliche, dell'abolizione delle Province nel resto d'Italia e dello snellimento dell'apparato

statale una "sovraregione" come questa non ha più senso. Inoltre la maggior parte delle sue competenze è già stata trasferita alle due Province. Le sue competenze rimanenti – eccettuato l'ordinamento del proprio organico e degli enti pararegionali – possono essere gestite in modo più efficiente dalle Province, a cominciare dall'ordinamento dei Comuni.

Il motivo fondamentale per il quale rimane in piedi la Regione, anche se nel Trentino molti lo negano, è semplice: se la Provincia di Trento restasse sola, rischierebbe di perdere la propria autonomia e di essere assorbita dalla Regione Veneto. Questo spiega perché in questa riforma i trentini non puntino al superamento della Regione, ma al suo rafforzamento. Ma l'esempio del Friuli Venezia Giulia dimostra che il Trentino potrebbe conservare l'autonomia anche da solo, forte della propria tradizione di autogoverno e della propria peculiarità storica.

I primi che vedono nella Regione Trentino-Alto Adige un inutile relitto del passato sono i partiti separatisti. La *BürgerUnion*, la *Süd-Tiroler Freiheit* e i *Freiheitlichen* vorrebbero rimpiazzare la Regione attuale con due Regioni distinte, ovviamente Trentino e Sudtirolo. Tutte le competenze legislative regionali andrebbero devolute alle due Province, che si trasformerebbero ufficialmente in ciò che di fatto sono già: Regioni. Nel 2013 il Consiglio regionale ha bocciato una mozione che proponeva questa trasformazione. Anche buona parte della SVP sembra favorevole al superamento della Regione. Un esponente autorevole come Luis Durnwalder ha fatto questa proposta durante i lavori della Convenzione sull'Alto Adige.

Al contrario, i partiti della destra trentina e il PATT (Partito Autonomista Trentino Tirolese) vorrebbero rafforzare la Regione affidandole nuovi compiti nel campo della pubblica sicurezza, del sistema tributario e dell'amministrazione giurisdizionale. Per quanto riguarda la giurisdizione il Trentino è già riuscito a imporre i propri interessi. I VERDI, infine, concepiscono la Regione come un anello di congiunzione delle due Province, e propongono che venga dotata di nuove competenze in alcuni settori

come l'energia, la sanità e la mobilità. La SVP, come si evince dalle sue proposte di legge costituzionali (n.32/2013 e n.2220/2016) si è subordinata agli interessi dei suoi partner di coalizione e ha rinunciato alla richiesta di soppressione della Regione.

### Quale potere ha la Regione oggi?

Oggi la Regione ha 10 competenze legislative primarie, due secondarie e una competenza integrativa per la previdenza e le assicurazioni sociali. Nell'esercizio di queste competenze è tenuta ad osservare i seguenti limiti: la Costituzione, i principi dell'ordinamento giuridico, gli obblighi internazionali, l'interesse nazionale e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (art. 4, comma 1, StA). Quindi le sue quattro aree di competenza sono queste:

1. Competenze esclusive (ordinamento degli uffici regionali e del personale, ordinamento degli enti pararegionali, ordinamento degli enti locali, espropriazione per pubblica utilità escluse le opere statali e provinciali, impianto e tenuta dei libri fondiari, servizi antincendi, ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri, Camere di Commercio, sviluppo e vigilanza sulle cooperative, contributi di migioria ad opere pubbliche nell'ambito regionale).
2. Competenze concorrenti (ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, ordinamento degli enti di credito fondiario e agrario, delle Casse di Risparmio e delle Casse rurali, nonché delle aziende di credito regionale).
3. Competenza integrativa per la previdenza e le assicurazioni sociali.
4. La Regione, sentita la popolazione interessata, può istituire nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni. Per questo è necessaria una legge regionale.

Ai sensi dello Statuto di autonomia (art. 18) e dell'accordo di sussidiarietà la Regione ha trasferito molte delle proprie competenze amministrative alle due

Province. Quelle che ha conservato sono: enti locali, fusione di Comuni, elezioni, giudici conciliatori, integrazione europea e aiuti umanitari, minoranze linguistiche, previdenza sociale e delle Aziende Pubbliche per i Servizi alla Persona (APSP).

Se consideriamo singolarmente le competenze legislative della Regione vediamo chiaramente che nessuna di queste materie necessita di una regolamentazione a livello regionale, tranne gli uffici regionali e gli enti pararegionali. Le due Province si distinguono nettamente nella gestione delle competenze (per esempio, i Vigili del Fuoco, i Comuni e le cooperative), per cui la relativa responsabilità legislativa potrebbe tranquillamente passare a loro. Questa diversità si riscontra anche nei testi di legge, per esempio nella legge regionale sul sistema elettorale comunale. Questa legge contiene numerosi articoli specifici per il Trentino e poi, distintamente, quelli relativi alla provincia di Bolzano. In altre parole, si tenta di unire artificialmente ciò che è diverso e che invece andrebbe disciplinato separatamente a livello provinciale.

Il Consiglio regionale, composto dai due Consigli provinciali, si riunisce con cadenza mensile. La Giunta regionale è composta dal Presidente della Regione, dal Vicepresidente e degli assessori regionali. Analogamente alla Giunta provinciale, la sua composizione deve rispecchiare la forza numerica dei gruppi linguistici all'interno del Consiglio regionale. La rappresentanza dei ladini è garantita su base volontaria poiché non esiste ancora un relativo obbligo previsto dallo Statuto. In seguito a un compromesso fra il Sudtirolo e il Trentino è stata introdotta la rotazione della presidenza della Regione: a metà della legislatura il Presidente del Trentino lascia il posto al suo omologo sudtirolese.

Ogni gruppo linguistico ha diritto di veto sul bilancio preventivo regionale, sia nel Consiglio provinciale di Bolzano che nel Consiglio regionale (art. 84 StA). Se lo richiede la maggioranza dei consiglieri di un gruppo linguistico, singoli capitoli del bilancio devono essere votati distintamente per gruppi linguistici. Prima però si fa un tentativo di mediazione, al quale provvede una commissione fatta da due componenti dei due gruppi linguistici più forti.

Se questo tentativo fallisse, entrerebbe in campo il TAR di Bolzano. La sua sentenza non può essere impugnata davanti alla Corte costituzionale. Stando all'art. 56 StA la maggioranza di un gruppo linguistico all'interno del Consiglio regionale può impugnare una legge regionale davanti alla Corte costituzionale. Si tratta dell'unico caso nell'ordinamento giuridico italiano in cui un singolo (per esempio, il consigliere di lingua ladina) possa presentare ricorso alla Consulta.

Se consideriamo le sue facoltà legislative e attività amministrative concrete, quindi, la Regione Trentino-Alto Adige non ha più motivo di esistere. La maggior parte della gestione delle sue competenze è passata nelle mani delle Province autonome, per cui il suo bilancio annuale del 2016 è calato a 294,8 milioni di euro. Per il Consiglio regionale lavorano 35 persone, due terzi delle quali a Trento e un terzo a Bolzano. I funzionari regionali sono circa 200. Nell'ambito della riforma costituzionale del 2001, su richiesta del Consiglio regionale, il Parlamento ha acconsentito a prolungare l'esistenza della Regione. È stata poi necessaria una sentenza della Corte costituzionale (n.312/2004) per stabilire che tutte le competenze residuali spettassero esclusivamente alle due Province autonome anziché alla Regione. Secondo l'art 117 Cost., tali competenze sono quelle non espressamente attribuite allo Stato a titolo di competenza esclusiva o concorrente.

### Quali alternative alla Regione?

Il motivo principale che impone di mettere in discussione la Regione è la sua scarsa legittimazione democratica: oggi questa istituzione rappresenta un ostacolo al pieno funzionamento democratico delle due comunità territoriali. È stata creata contro lo spirito dell'Accordo di Parigi e contro la volontà dei sudtirolesi. Poi, quando è stato realizzato il compromesso del Pacchetto, non è stato più possibile eliminarla. Oggi si può tranquillamente dare per scontato che in un referendum la maggior parte dei sudtirolesi, sia tedeschi che italiani, sarebbero favorevoli alla sua eliminazione.



Stazione vigili del fuoco di Magrè. Anche i servizi antincendi (art. 4 StA) sono ancora formalmente di competenza regionale.

Questa sarebbe vantaggiosa per tutti. Per l'Italia sarebbe un risparmio di spesa pubblica; al Sudtirolo consentirebbe di ampliare la propria autonomia, e lo stesso vale per il Trentino. A proposito di quest'ultimo, la garanzia costituzionale dell'autonomia provinciale trentina non è un problema che riguarda il Sudtirolo. Spetta a Trento convincere lo Stato delle ragioni che legittimano la propria autonomia. Ma se un'autonomia territoriale deve basarsi sull'accordo democratico dei cittadini direttamente interessati, non si capisce perché una tale istituzione debba essere imposta alla popolazione locale *sine die*.

Il superamento della Regione non significa che il Sudtirolo e il Trentino non possano più collaborare. Anzi, le materie dove possono farlo sono tante. Per eventuali alternative alla presente istituzione ci sono già due proposte autorevoli. Da una parte il progetto dei tre giuristi Postal, Carli e Toniatti per un terzo Statuto di Autonomia, dall'altra il DDL cost. n. 32 dei senatori Berger e Zeller del 15 marzo 2013 sull'introduzione dell'autonomia integrale. Tuttavia, entrambe le proposte non eliminano l'istituzione 'Regione', ma le attribuiscono un ruolo diverso.

Gli esperti trentini propongono un'Unione regionale che riunisca le due Comunità autonome distinte, Trentino e Sudtirolo. Questa sarebbe dotata di un'assemblea regionale paragonabile all'attuale As-

semblea trilaterale, quindi un'assemblea bilaterale dei Consigli regionali di Trento e Bolzano. La sua sola competenza legislativa resterebbe quella di organizzare la collaborazione su questioni d'interesse comune. Le leggi regionali avrebbero la forma di accordi bilaterali da approvare con votazioni distinte nelle rispettive delegazioni trentine e sudtirolesi. La presidenza di questa Unione regionale sarebbe divisa in periodi uguali fra Trento e Bolzano, mentre il governo regionale sarebbe composto dai soli Presidenti delle due Comunità autonome. L'Unione regionale non avrebbe più bisogno di un proprio apparato amministrativo e verrebbe finanziata direttamente dalle due Comunità autonome. Tutto sommato si tratta di un'innovazione notevole, eppure in Trentino ha ricevuto molte critiche.

La proposta dei senatori Zeller e Berger va nella stessa direzione, togliendo alla Regione Trentino-Alto Adige ogni competenza legislativa e amministrativa: "La Regione è l'organo di consultazione, di programmazione e coordinamento in tutte le materie di comune interesse del Trentino e dell'Alto Adige" (art. 4 DDL cost. n.32/2013). La Regione si trasforma in un organismo di coordinamento che viene finanziato direttamente dalle due Province (art. 33, DDL n.32/2013). Le istituzioni conservano comunque la denominazione attuale.

Naturalmente si potrebbe anche andare oltre e abolire la Regione Trentino-Alto Adige (con relativa modifica della Costituzione) senza sostituirla con un nuovo organismo di coordinamento. I due nuovi Statuti dovrebbero prevedere la facoltà di istituire una cooperazione bilaterale libera, senza vincoli di ordine costituzionale. L'abolizione dell'odierna Regione non comporterebbe la fine della stretta collaborazione fra le due realtà territoriali. Anzi, questa potrebbe perfino essere intensificata all'interno di un'assemblea bilaterale (Toniatti, Postal e Carli), di un apposito organo di coordinamento (Zeller e Berger) oppure in un'altra forma, come quella del GECT Euregio Tirolo. Però, come apparato istituzionalizzato in termini costituzionali, che limita l'autonomia politica del Sudtirolo, la Regione sarebbe definitivamente superata. Questo potrebbe anche consentire una notevole semplificazione di tutto l'impianto autonomistico e creare lo spazio democratico ideale per un'autonomia statutaria.

I tempi sono maturi per la creazione di una Regione autonoma Alto Adige-Sudtirolo. Se si parte dal concetto di autogoverno di una comunità regionale che aspira a un'autonomia territoriale per motivi storici, linguistici e politici, questo concetto deve comprendere il diritto di definire autonomamente i confini della propria regione. L'odierna Regione Trentino-Alto Adige non ha nessuna legittimità democratica finché non viene confermata in una votazione referendaria dalla popolazione della provincia di Bolzano.

L'autonomia del Trentino va comunque salvaguardata. Questo territorio, come il Friuli Venezia Giulia, ha una tradizione storica, una posizione geografica e una vocazione e capacità di autogoverno che giustificano ampiamente la sua autonomia. Se invece questa dovesse dipendere soltanto dall'ancoraggio internazionale garantito dal legame con l'Alto Adige, l'abolizione della Regione potrebbe effettivamente ridurre la sostanza dell'autonomia trentina. Anche il governo Renzi aveva assicurato che le Regioni e Province a statuto speciale governate bene avrebbero dovuto continuare sulla loro strada. Il Trentino ha dimostrato non solo che gestisce bene la propria autonomia, ma può servire da modello per tutte

le Regioni italiane che, una volta dotate di poteri e fondi finanziari paragonabili al Trentino-Alto Adige, potrebbero svilupparsi in modo analogo.

#### Per approfondire

Carli, Massimo, et al. (2013), *Proposte per l'approfondimento di possibili linee guida per il Terzo Statuto di Autonomia*, Provincia autonoma di Trento, Trento.

Dominici, Caterina (2014), *L'autonomia in Trentino. Percorso storico, legislativo, culturale e risvolti attuali dell'autonomia*, Osiride, Rovereto.

Happacher, Esther e Roland Riz (2013), *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*, Studia-Universitätsverlag, Innsbruck.

Marcantoni, Mauro e Giorgio Postal (2013), *Trentino e Sudtirolo. L'autonomia della convivenza*, Franco Angeli, Milano.

Marcantoni, Mauro, et al. (2011), *Quarant'anni di autonomia 1971-2011*, Franco Angeli, Milano.

Osservatorio di studi autonomistici regionali e europei: [www.lanostraautonomia.eu](http://www.lanostraautonomia.eu)

Palermo, Francesco (2012), *Regione, Province e forse nuova Regione?*, Politika 12, pp. 183 ss.

## La riforma dello Statuto: problemi e prospettive

**Intervista a Marco Boato, sociologo, ricercatore universitario e giornalista, già per sei volte parlamentare dei Verdi e dell'Ulivo, co-autore di numerose leggi sulla riforma della Costituzione e sulla riforma dello Statuto di Autonomia del Trentino-Alto Adige, membro della Commissione regionale degli esperti sull'ampliamento dell'Autonomia.**



**Lei ha fatto parte della Commissione di esperti (2014-2015) che le Giunte provinciali avevano istituito per valutare l'eventuale ampliamento delle competenze. A quale conclusione è arrivata questa Commissione?**

Boato: Inizialmente erano state istituite due Commissioni distinte, formate ciascuna da cinque esperti per ogni Provincia autonoma (Bolzano e Trento). All'inizio abbiamo lavorato separatamente, poi si è convenuto di procedere in modo congiunto, per cui ci si è riuniti periodicamente in una saletta del Consiglio provinciale di Bolzano. Le proposte che abbiamo elaborato riguardavano quasi esclusivamente la questione delle competenze, proponendone in certi casi una riformulazione e suggerendo che tutte le competenze secondarie e concorrenti diventassero primarie ed esclusive. Al tempo stesso, si proponeva che venissero inserite nello Statuto anche le competenze previste dalle Norme di attuazione varate dopo il 1972. Nel complesso c'è stata una larga convergenza, se si eccettua la proposta di trasferire la competenza in materia di ordinamento degli Enti locali dalla Regione alle due Province. Il testo è stato trasmesso ai due Presidenti provinciali, dai quali avevamo ricevuto il mandato, che però non lo hanno mai reso noto pubblicamente.

**L'ulteriore ampliamento delle competenze autonome (soprattutto in forma primaria) sta al centro dell'auspicata riforma dello Statuto. Quali sono secondo Lei le competenze ancora troppo limitate?**

Boato: Come ho già detto, la proposta di rafforzamento delle competenze primarie è stata molto ampia, in totale controtendenza rispetto alla de-

funta riforma costituzionale Renzi-Boschi, che prevedeva una forte riduzione delle competenze delle Regioni a statuto ordinario e una drastica ricentralizzazione dei poteri in capo allo Stato. Per quanto riguarda la Regione, la proposta trentina, a fronte della progressiva riduzione delle sue poche competenze residue, è stata quella di svolgere un ruolo di raccordo e di coordinamento tra le due Province per le materie di comune interesse.

**Quali possibilità ci sono che una proposta di revisione dello Statuto, presentata al Parlamento nel corso del 2017, venga effettivamente discussa e approvata? Il precedente del Friuli Venezia Giulia non è molto incoraggiante...**

Boato: Personalmente considero assai difficile che il Consiglio regionale possa approvare una proposta da inviare al Parlamento entro il 2017. Quindi mi sembra sia impossibile che il Parlamento possa esaminare una proposta di revisione dello Statuto di autonomia entro il termine di questa legislatura, che scadrà al più tardi nei primi mesi del 2018. Questo significa che la proposta verrà eventualmente esaminata durante la prossima legislatura, nella quale i rappresentanti trentini e sudtirolesi non avranno il peso che hanno oggi, almeno nel Senato della Repubblica.

**Con la bocciatura della riforma costituzionale del governo Renzi nel referendum del 4.12.2016 è venuto a cadere un progetto neo-centralista potenzialmente pericoloso anche per le Regioni a statuto speciale. Quali conclusioni dovrà trarre il futuro legislatore costituzionale per il riassetto del sistema regionale in Italia?**

Boato: Personalmente nella campagna referendaria mi sono impegnato per il “No” alla riforma costituzionale Renzi-Boschi, proprio perché si trattava di una “controriforma” mirante ad una fortissima ricentralizzazione delle competenze regionali in capo allo Stato (art. 117), oltre che di un testo confuso e pasticciato per quanto riguardava il ruolo del Senato e il procedimento legislativo (articoli 55, 57 e 70). Nel futuro, ormai nella prossima legislatura, dovrà essere abbandonato qualunque disegno di “maxi-riforma”, dovrà essere cercata una più ampia condivisione parlamentare al di là della ristretta maggioranza di governo e si potrà meglio ridefinire il riparto delle competenze tra Stato e Regioni secondo un regionalismo forte ed equilibrato, nello spirito dell’art. 5 della Costituzione, che ne è uno dei principi fondamentali. In questo modo verrà anche depotenziata la contrapposizione tra Regioni a statuto ordinario e Regioni (e Province autonome) a statuto speciale.

***Buona parte delle forze politiche, e probabilmente anche della popolazione, vorrebbe abolire la Regione. Questo non significa che non possa proseguire la cooperazione fra le due Province, anzi, autonome, anzi. Ma è il Trentino che intende assolutamente mantenere in piedi la Regione: in termini democratici come si riesce a legittimare la Regione?***

Boato: Le riserve sudtirolesi sul ruolo della Regione sono ormai proverbiali, ma non credo che sia possibile abolirla. Oltre a tutto questo richiederebbe la modifica dell’art. 116 della Costituzione. Secondo me il ruolo della Regione deve essere rifondato: non sulla base di competenze specifiche, ma come ambito istituzionale di raccordo e di collaborazione tra le due Province per tutte le materie di comune interesse.

***Quale futuro può avere il GECT? Andrebbe inserito anche nello Statuto e in quale forma? Talvolta si critica l’assenza di un’assemblea parlamentare e quindi di una legittimazione democratica del GECT. È pensabile un’istituzione transfrontaliera democratica a pieno titolo come livello di governo aggiuntivo?***

Boato: Io credo di sì, anche se non sarà facile e se comporterà il reciproco consenso tra Italia e Austria. Una delle vere novità del nuovo Statuto potrebbe essere proprio questa, considerando che una soluzione del genere non poteva neppure essere immaginata nel 1972, all’epoca dell’approvazione del secondo Statuto.

***Le Commissioni paritetiche lasciano molto a desiderare per quanto riguarda la trasparenza e la partecipazione delle minoranze politiche. In che modo potremmo riformarle?***

Boato: La storia di queste Commissioni è contraddittoria. Da una parte hanno prodotto molte norme di attuazione che hanno rafforzato i poteri dell’autonomia. Ma dall’altra parte c’è sempre stata poca di trasparenza istituzionale e poca partecipazione democratica, anche se negli ultimi anni i rapporti con i Consigli provinciali e col Consiglio regionale si sono fatti più stretti. Secondo me è necessario che questo rapporto venga istituzionalizzato con precise norme statutarie, in modo da consentire trasparenza, controllo e partecipazione democratica.

***Le norme sul finanziamento delle Province e della Regione sono modificabili con legge dello Stato e vengono definite fra il Ministero delle Finanze e i governi provinciali. Non dovrebbero invece far parte dello Statuto ed essere elaborate anche dal Parlamento e dai Consigli?***

Boato: La parte finanziaria dello Statuto è sempre stata sottratta al vincolo della legge costituzionale e può essere modificata d’intesa con lo Stato con una legge ordinaria del Parlamento, come è già accaduto più volte. L’intesa con lo Stato viene di volta in volta raggiunta da un accordo con le Giunte provinciali, mentre sarebbe importante che venissero preventivamente coinvolti gli stessi Consigli provinciali, anche se il voto finale spetta sempre al Parlamento, che ratifica con legge ordinaria l’intesa raggiunta.

***La strategia politica della SVP e del PD per la riforma dello statuto è poco chiara. Da una parte c’è un disegno di legge costituzionale (Nr.32/2013) di***

***Zeller e Berger per introdurre l’autonomia integrale, dall’altra si punta sulle Convenzioni che stanno lavorando a Trento e a Bolzano. Qual è la Sua posizione su questo DDL costituzionale? Che ruolo ha questo progetto nella strategia della SVP?***

Boato: Recentemente i parlamentari sudtirolesi e trentini hanno presentato un disegno di legge costituzionale che propone il rafforzamento delle competenze. Questo supera il precedente e recepisce alcune delle proposte elaborate dalla Commissione regionale di esperti sulla riforma dell’autonomia. Ma questa iniziativa è stata assunta senza aver consultato i due Consigli provinciali e ha suscitato una reazione molto critica da parte dell’ex sottosegretario Gianclaudio Bressa. Ritengo che questa iniziativa abbia poche possibilità di andare in porto, anche se si proponeva di rafforzare certe competenze autonomistiche in questa legislatura, dove c’è ancora un forte potere di condizionamento che scomparirà nella prossima.

***Una vera autonomia territoriale dovrebbe includere l’autonomia statutaria, cioè la facoltà delle istituzioni regionali (inclusa la popolazione) di darsi un proprio statuto. Questo accade nelle Regioni a statuto ordinario, ma anche in altri stati regionali come la Spagna, dove le Comunità autonome elaborano e propongono al Parlamento i rispettivi statuti di autonomia. Perché in Italia non potrebbe accadere lo stesso?***

Boato: Il potere di iniziativa per la riforma dello Statuto di autonomia spetta già anche ai due Consigli provinciali e, con voto conforme, al Consiglio regionale. Ma la proposta, a differenza di quanto accade nelle Regioni a statuto ordinario, deve essere approvata con legge costituzionale dal Parlamento, secondo quello che prevede l’articolo 116 della Costituzione. Questo iter comporta maggiori difficoltà, ma al tempo stesso garantisce una maggiore tutela delle autonomie speciali, proprio perché è previsto dalla Costituzione.

***Nel Trentino dalla metà del 2016 è attiva la Consulta per la riforma dello Statuto di autonomia. Quale impatto potrà avere questo organo sulle scelte e proposte dal Consiglio provinciale?***

Boato: Il lavoro della Consulta istituita in Trentino – al pari della Convenzione istituita in Alto Adige – potrà continuare, nonostante la bocciatura della riforma costituzionale Renzi-Boschi. I due organismi consultivi dovranno puntare ad un disegno unitario di riforma dello Statuto di Autonomia, perché le proposte di entrambi dovranno poi essere esaminate dai rispettivi Consigli provinciali, ma infine essere approvate con “successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale”, come prevede l’art. 103, secondo comma, dello stesso Statuto attualmente in vigore. È un lavoro istruttorio che quindi deve procedere per gradi: dalla Consulta e dalla Convenzione ai due rispettivi Consigli provinciali e da questi al Consiglio regionale. Poiché qualunque proposta di revisione dello Statuto – verso il “Terzo Statuto di Autonomia” – dovrà essere infine esaminata e approvata dal Parlamento con legge costituzionale – come prevede l’art. 116, primo comma, della Costituzione -, sarà necessario promuovere in Parlamento delle alleanze sia con i rappresentanti delle altre Regioni a statuto speciale, sia con quelli delle Regioni a statuto ordinario, per evitare contrapposizioni e possibili manipolazioni in sede parlamentare, che potrebbero far fallire il progetto di riforma.



Istituto culturale ladino "Micurà de Rü"

14

## Più diritti ai ladini

**Nel corso del ventesimo secolo il gruppo linguistico più piccolo del Sudtirolo ha vissuto tempi difficili. Nel 1918, quando i sindaci ladini reclamarono il diritto all'autodeterminazione, la loro richiesta cadde nel vuoto. Pochi anni dopo il regime fascista divise i ladini delle Dolomiti in tre province (Belluno, Bolzano e Trento) per accelerare la loro assimilazione. Nell'Accordo di Parigi i ladini non vengono neanche nominati, benché l'Austria l'avesse richiesto. Poco prima, sempre nel 1946, i ladini delle varie province avevano organizzato una grande manifestazione sul Passo Sella per chiedere la riunificazione delle proprie terre. Nelle risoluzioni approvate dall'ONU nel 1960 e nel 1961 si parla soltanto di "minoranze austriache".**

Nei primi anni del dopoguerra la comunità ladina ha conosciuto uno sviluppo diverso secondo le condizioni offerte dalle rispettive province. Una delle differenze più marcate è quella che riguarda la lingua, per la quale non esiste ancora una forma unificata. Le valli ladine di Badia, Gherdeina, Fascia, Fodom con Col S. Lizia e Anpezo (Val Badia, Val Gardena, Valle di Fassa, Fodom con Colle Santa Lucia e Ampezzo) formano uno spazio culturale e linguistico comune. I ladini delle Dolomiti si sentono accomunati da lingua, cultura e storia, come dimostra la recente commemorazione della storica manifestazione che si era tenuta al Passo Sella nel luglio 1946, quando 3000 ladini reclamarono l'unità territoriale.

Il secondo Statuto di autonomia ha determinato un notevole rafforzamento del gruppo linguistico ladino. La sua vita culturale ha conosciuto una forte rinascita, pur con i limiti imposti dall'esiguità numerica di questa minoranza, che sul territorio della

Regione Trentino-Alto Adige conta 25.000 persone, scontando i neo-ladini della Val di Non.

Nonostante le misure concepite per la tutela di questa minoranza, due intellettuali ladini come Lois Trebo ed Erwin Valentini registrano un sostanziale indebolimento della lingua. Nel loro *Manifesto ladino*, pubblicato nel febbraio 2016, indicano le cause di questo fenomeno:

- la frammentazione territoriale;
- la diversità dei sistemi scolastici istituiti nelle tre province;
- la mancanza di una lingua unificata e il ritardo nell'aggiornamento della lingua;
- l'eccessivo peso dei media in altre lingue favorito dalla mancanza di uno *hinterland* culturale;
- l'assenza della lingua ladina dalla sfera pubblica e nell'economia.

Perciò Trebo e Valentini propongono una serie di misure per rafforzare la lingua e la cultura ladina, partendo dal superamento della tripartizione del loro territorio: "La politica culturale ladina dovrebbe però aspirare a creare un quadro giuridico possibilmente unitario per tutte le valli ladine come presupposto per garantire i diritti e soddisfare i bisogni del gruppo linguistico ladino. I diritti statuari dei ladini del Sudtirolo nella Val Badia e Gardena e del Trentino nella Val di Fassa andrebbero a lungo termine unificati ed estesi anche ai ladini del Veneto (Fodom, Col S. Lizia e Anpezo). Questo potrebbe essere realizzato se i tre Comuni ladini del Veneto fossero aggregati alla Provincia di Bolzano" (*Manifesto ladino*, febbraio 2016).

La soluzione migliore è che questo quadro giuridico-amministrativo unitario venga realizzato all'interno di un'unica provincia. Altrimenti, se questo non è possibile, all'interno della stessa regione. La riunificazione dei ladini nel Sudtirolo non viene ostacolata dalla Regione Veneto, ma da Roma e dal Trentino. Inoltre sono gli stessi ladini che dovrebbero farsi sentire di più. La divisione in due Province autonome pregiudica la creazione di un quadro giuridico unitario. Come mai lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige e la Provincia di Trento non si adoperano per risolvere questo problema? Cosa costerebbe concedere ai 30.000 ladini delle Dolomiti l'istituzione di un quadro politico-amministrativo comune?

Trebo e Valentini sottolineano che questa unificazione deve essere perseguita a livello parlamentare, mentre le proposte contenute nel suddetto *Manifesto ladino* devono essere inserite nel dibattito sulla riforma dello Statuto di autonomia. In questo deve essere inclusa una serie di misure che garantiscano la piena parità dei diritti del gruppo linguistico ladino:

1. La proporzionale per i posti più qualificati del pubblico impiego: in seguito alla loro percentuale esigua (4,5%) i ladini ne hanno pochissimi. Il problema riguarda anche i tribunali.
2. Oggi un ladino può diventare Presidente della Provincia, ma non può ricoprire la carica del

suo Vice. Secondo lo Statuto questo ruolo va ricoperto da un membro del gruppo tedesco o italiano. Si tratta di una limitazione insensata.

3. La rappresentanza nella Giunta provinciale: attualmente esiste solo la possibilità di convocare un assessore ladino nel governo provinciale, per cui questo atto è lasciato alla buona volontà del partito di maggioranza (Art. 50 StA, comma 3). Per il gruppo ladino va invece creato un diritto effettivo di essere rappresentato anche nell'esecutivo, come accade già nel Consiglio provinciale (art. 48 StA). Questo diritto deve valere anche in assenza di un accordo formale di coalizione.
4. Il diritto di veto nell'approvazione del bilancio preventivo provinciale. Se viene richiesta una votazione su singoli capitoli distinta per gruppi linguistici e se un gruppo bocchia il capitolo in questione, si forma una commissione di mediazione paritetica italiano-tedesca. In questa commissione non è presente nessun ladino, per cui si propone di sostituirla con una commissione composta da tre membri, uno per ogni gruppo linguistico.
5. I consiglieri del Tribunale amministrativo di Bolzano sono otto, quattro magistrati del gruppo tedesco e quattro del gruppo italiano, omettendo i ladini. Questo è assurdo. Un ladino può diventare giudice amministrativo in tutta Italia, ma non in provincia di Bolzano, come spiega Christoph Perathoner nell'intervista che segue. Il nuovo Statuto deve prevedere che almeno uno dei quattro magistrati nominati dal Consiglio provinciale sia ladino (art. 91 StA).
6. Secondo lo Statuto soltanto il 10% dei funzionari delle amministrazioni centrali può essere trasferito in altre province. I ladini sono stati dimenticati. I magistrati ladini del Tribunale di Bolzano, a differenza di quelli appartenenti al gruppo linguistico tedesco, possono essere trasferiti liberamente. In futuro i magistrati ladini devono avere gli stessi diritti degli altri.
7. Consiglio di Stato (art. 93 StA): la Provincia autonoma ha il diritto di proporre due consiglieri

di Stato di lingua diversa. I ladini non vengono menzionati. L'art. 93 StA va quindi modificato in modo da consentire che anche un ladino possa essere nominato Consigliere di Stato.

8. Non è previsto che ci sia un membro ladino nelle Commissioni paritetiche incaricate di elaborare le norme di attuazione. Del resto, in questo riguardo anche all'interno della SVP si sono registrate diverse posizioni (Perathoner 2014, 12). Anche nella Commissione dei 6 deve essere prevista la presenza di un ladino. Nulla vieta di allargare questa Commissione a 8 membri. Stando alla proposta di legge n. 56 del 2016 (primo firmatario Daniel Alfreider) dovrebbe spettare ai Consigli provinciali di Trento e Bolzano la facoltà di nominare tre membri della Commissione dei 12. I tre membri nominati da Bolzano dovrebbero rappresentare i tre gruppi linguistici.
9. Una ladina o un ladino deve far parte anche della Giunta regionale, se questa istituzione continuerà ad esistere.
10. I tre gruppi linguistici devono essere rappresentati anche nelle Comunità comprensoriali e negli altri enti pubblici controllati dalla Provincia, secondo la loro rappresentanza nei Consigli comunali, come previsto per l'occupazione dei posti nelle Giunte comunali (art. 62 StA).
11. Un seggio elettorale specifico per le valli ladine, secondo il modello della Val di Fassa nelle elezioni provinciali trentine, potrebbe rafforzare la presenza dei ladini nel Consiglio provinciale di Bolzano ed eventualmente garantire alla minoranza anche una presenza in Parlamento.

I Comuni del Fodom (detto anche Souramont), una volta parti del Tirolo storico, sono stati staccati dal Sudtirolo durante il periodo fascista e aggregati alla Provincia di Belluno. La divisione dei ladini in tre province doveva favorire la loro assimilazione. Mentre nelle Province autonome di Trento e Bolzano la minoranza ladina ha ottenuto numerosi diritti, questo non è accaduto nei tre comuni della provincia di Belluno. Nel referendum del 2007 il 78% della popolazione di questi Comuni si è pronunciato

a favore della riaggregazione al Sudtirolo. Questo consentirebbe la creazione di un comprensorio ladino all'interno della Provincia di Bolzano e di una comunità ladina all'interno della Regione Trentino-Alto Adige. Nel Fodom vivono circa 8.000 persone, di cui circa un terzo potrebbe dichiararsi ladino. Dopo tale riaggregazione, inoltre, la percentuale del gruppo linguistico italiano sulla popolazione provinciale aumenterebbe dell'1%.

Sia Luis Durnwalder (all'epoca Presidente della Provincia) che il Consiglio regionale del Veneto si sono dimostrati pronti ad accogliere la richiesta dei ladini del Fodom. A differenza di altri 11 Comuni veneti, questi tre Comuni hanno motivato la propria richiesta con argomenti di carattere storico e culturale. In Veneto i diritti della minoranza ladina vengono praticamente ignorati. Il 25 febbraio 2013, comunque, il Consiglio regionale ha avviato la procedura necessaria affinché il Parlamento potesse approvare la modifica dei confini tra il Veneto e il Trentino-Alto Adige. Ma per ora il Parlamento non ha fretta di discutere la questione.

#### Approfondimenti

Perathoner, Christoph (1998), *Die Dolomitenladiner. Ethnisches Bewußtsein und politische Partizipation*, Folio, Wien.

Perathoner, Christoph (2014), „Die Weiterentwicklung der Südtirol-Autonomie aus der Sicht der Ladiner“, in Thomas Benedikter, a cura di, *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie*, POLITIS-SBZ, Bozen.

Perathoner, Christoph (2005), „Der Schutz der ladinischen Minderheit in Südtirol“, in Peter Hilpold e Christoph Perathoner, *Die Ladiner. Eine Minderheit in der Minderheit*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien.

Pescosta, Werner (2013), *Geschichte der Dolomitenladiner*, Istitut Ladin Micura de Rü, San Martino in Badia.

Trebo, Lois, ed Erwin Valentini (2016), *Vorschlag für ein politisch-kulturelles Programm zugunsten der ladinischen Volksgruppen*: <https://www.stol.it/print/article/1132082>

## “Eliminare ogni discriminazione dei ladini dallo Statuto di autonomia.”

Intervista al Dr. Christoph Perathoner, avvocato, presidente della Società Autobus Alto Adige (SAD), segretario cittadino della Südtiroler Volkspartei (SVP) di Bolzano, rappresentante di spicco dei ladini della SVP e coordinatore della Commissione regionale di esperti per la revisione dello Statuto di autonomia.



**Sembra che la proporzionale etnica limiti l'accesso dei ladini alle professioni più prestigiose, come il magistrato e il dirigente pubblico. Il primo giudice ladino del Tribunale di Bolzano è entrato in funzione soltanto nel 2013. Come si può modificare la proporzionale in modo che i ladini possano occupare più facilmente queste posizioni?**

Perathoner: A parte gli effetti positivi della proporzionale come strumento di tutela delle minoranze, questo meccanismo presenta vari aspetti discutibili. Uno di questi emerge quando vengono banditi dei concorsi per pochi posti, come accade di regola per le posizioni di vertice. In questi concorsi la minoranza ladina viene trascurata. Così si realizza una situazione paradossale: in una regione come la nostra, fiera del suo sistema per la protezione delle minoranze, un ladino è costretto a dichiararsi tedesco o italiano per avere una prospettiva di carriera. Ma i tanti ladini che non sono disposti a negare la propria identità culturale devono rinunciare al diritto fondamentale di realizzarsi nel proprio lavoro. Questo effetto potrebbe rientrare nel concetto di “violenza strutturale” concepito da Johan Galtung.<sup>1</sup>

Si dice che i candidati ladini siano pochi, ma non è vero. Certo, il turismo delle valli ladine offre molti posti di lavoro ben retribuiti. Al tempo stesso, però, molti posti dell'amministrazione pubblica si trovano al di fuori dell'area ladina, e questo comporta delle difficoltà logistiche per i ladini che vorrebbero partecipare ai concorsi.

La proporzionale ha penalizzato i ladini anche nell'occupazione dei posti pubblici, per cui dovremmo parlare solo di una discriminazione in alcuni

aspetti specifici. In deroga alla rappresentanza proporzionale, prevista anche per gli assessori ladini nella Giunta provinciale, potremmo inserire nello Statuto una nuova norma secondo il principio della discriminazione positiva. Si potrebbe ammettere i ladini al concorso, anche se questo non prevedesse posti da attribuire a loro. Se poi ottenessero un punteggio migliore, nella graduatoria potrebbero avere il posto a prescindere dal gruppo linguistico, per il quale era stato indetto il concorso.

**Attualmente il gruppo ladino non ha il diritto di essere rappresentato nella Giunta provinciale. Come eliminare questa discriminazione?**

Perathoner: Prima della revisione dello Statuto approvata nel 2001 il gruppo ladino, di fatto, non poteva avere un assessore provinciale, perché la Giunta doveva rispecchiare la forza numerica dei gruppi linguistici nel Consiglio provinciale (art. 50, comma 2., StA). Perciò un ladino faceva parte della Giunta soltanto quando il Consiglio includeva due ladini. A questo scopo il numero di membri della Giunta doveva essere aumentato.<sup>2</sup> Nella revisione dello Statuto quel meccanismo di proporzionale per la minoranza ladina fu sospeso, per cui al gruppo ladino si poteva assegnare un posto di assessore anche in deroga alla regola suddetta.

Naturalmente si potrebbe fare ancora di meglio introducendo la presenza obbligatoria di un rappresentante ladino nella Giunta. In questo modo il Presidente della Provincia non avrebbe altra scelta che convocare quel ladino (spesso è uno solo) in quanto tale, a prescindere della sua collocazione partitica. Però c'è un altro problema da considerare, cioè

quello della libertà personale dei consiglieri. Se qualcuno si candida per un ruolo politico nell'organo legislativo questo non significa che voglia anche far parte dell'organo esecutivo. Non ha senso che un consigliere faccia parte della Giunta provinciale soltanto per motivi etnici. Perciò è giusto che un ladino possa entrare nella Giunta, ma non che la sua presenza sia obbligatoria.

**Comunque sia, oggi un ladino non può diventare vicepresidente della Provincia. Un tale diritto andrebbe previsto nello Statuto?**

Perathoner: Stando all'art. 50, comma 2, StA, il Presidente della Provincia è affiancato da due vicepresidenti, che devono appartenere al gruppo italiano e tedesco. Un ladino non può ricoprire questa carica. Questo non è un dramma, anche se è assurdo che un ladino possa diventare Presidente della Provincia, ma non Vicepresidente. Tanto più che l'art. 2 StA – una norma fra le migliori dello Statuto – parla di “uguale dignità dei membri dei gruppi linguistici”. Questa dignità dovrebbe valere anche per la rappresentanza politica.

**Nella Convenzione per l'autonomia molti propongono di superare la proporzionale, magari sostituendola con un esame di bilinguismo più severo. Quali effetti avrebbe questo per i ladini?**

Perathoner: Non credo che la Convenzione abolirà la proporzionale, dato che oggi questa svolge una funzione diversa da quella originaria. Nel 1972, quando è stata introdotta, la proporzionale aveva lo scopo di proteggere le minoranze fissando un criterio equo per l'assegnazione dei posti pubblici. Ma oggi, insieme al requisito del bilinguismo, la proporzionale è diventata uno strumento di difesa dei lavoratori sudtirolesi, perché scoraggia l'afflusso di lavoratori esterni, sia quelli provenienti da altre regioni che da altri stati comunitari. Tutti lo apprezzano, compresi gli italiani. Anche i ladini potrebbero approfittare di questo strumento. La sua abrogazione, al contrario, li danneggerebbe.

**Nel Consiglio provinciale ogni gruppo linguistico può ricorrere al diritto di veto se ritiene che il**

**principio di parità dei gruppi linguistici (art. 56 StA) sia stato violato. Ma la Commissione per la risoluzione di un conflitto tra i gruppi linguistici su singoli capitoli del bilancio (art. 84, comma 3, StA) è composta soltanto da tedeschi e italiani. Crede che questa norma debba essere modificata?**

Perathoner: L'art. 84 StA riguarda l'approvazione del bilancio preventivo della Regione e della Provincia. La maggioranza di un gruppo linguistico può chiedere che singoli capitoli vengano votati separatamente da ciascun gruppo. I capitoli che non vengono approvati dalla maggioranza di ogni gruppo vengono sottoposti all'esame di una commissione composta da quattro Consiglieri regionali o provinciali. Se questa non raggiunge un accordo, il Presidente del Consiglio regionale e provinciale sottopone il progetto di bilancio al TAR di Bolzano. Ma la commissione suddetta, come prevede il Pacchetto, è composta unicamente da italiani e tedeschi. Perciò il gruppo ladino deve conformarsi alla loro sentenza anche nel caso che siano stati i suoi consiglieri a impugnare un capitolo del bilancio. La soluzione che propongo è questa.<sup>3</sup> Andrebbero formate due commissioni. Se ci fosse un conflitto fra il gruppo italiano e tedesco, verrebbe chiamata in causa quella suddetta prevista dallo Statuto. Se invece fosse stato il gruppo ladino a impugnare un capitolo del bilancio, dovrebbe decidere una seconda commissione, composta da tre membri di ogni gruppo linguistico. Nei casi in cui due gruppi linguistici consiliari avessero votato contro un capitolo del bilancio, dovrebbe intervenire il TAR di Bolzano.

**Il gruppo ladino non ha il diritto di essere rappresentato neanche nella Commissione dei 6 e in quella dei 12. Si tratta di una discriminazione?**

Perathoner: Senza dubbio, perché in questo modo viene negato loro il diritto di partecipare direttamente allo sviluppo e all'attuazione dell'autonomia. Oggi si pratica una “soluzione politica”: ciascuna delle due Commissioni paritetiche include un ladino nominato dal governo, cioè come rappresentante del governo. Ma questo non ha nulla a che fare con la tutela delle minoranze, perché è soltanto una gentile concessione di Roma. È una scelta condizio-

Grafico 5 - I comuni ladini



Fonte: [www.ladinia.net](http://www.ladinia.net)

nata da ragionamenti utilitaristici del tutto estranei ai valori fondamentali di cui stiamo parlando.

L'art. 107 StA riguarda la composizione delle due Commissioni suddette. Il testo non prevede la presenza del gruppo ladino (misure del Pacchetto 70 e 71). Oggi la Commissione dei 12 è composta da sei rappresentanti dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due del Consiglio provinciale di Bolzano. Questa composizione potrebbe essere modificata<sup>5</sup> dando allo Stato il diritto di nominare 6 rappresentanti, mentre ciascuna delle Province autonome ne nominerebbe 3. Dato che negli ultimi 40 anni la Regione ha perso quasi tutte le competenze, sarebbe coerente delegare anche questa alla due Province. Se la Provincia di Bolzano potesse nominare 3 rappresentanti, questi dovrebbero rappresentare i tre gruppi linguistici, a meno che uno rinunciasse al proprio rappresentante e votasse quello di un altro gruppo. Di conseguenza l'art. 107, comma 1 StA, andrebbe modificato in modo che i tre membri della Commissione dei 6 non appartenessero unicamente al gruppo tedesco, ma al gruppo tedesco e ladino. In questo modo il Consiglio provinciale di Bolzano potrebbe eleggere un ladino in entrambe le Commissioni.

**Nelle elezioni provinciali viene riservato un seggio al gruppo ladino della Val di Fassa. Nel Consiglio provinciale di Bolzano deve esserci almeno un ladino. Sarebbe opportuno creare un seggio analogo anche in Sudtirolo, in modo per garantire ai ladini una rappresentanza appropriata?**

Perathoner: Molti dei miei amici fassani, come l'assessore provinciale Beppe Detomas, sono convinti che il seggio ladino rappresenti un successo, anche se questo deriva soprattutto dalla creazione del Comun General de Fascia.<sup>6</sup> Abbiamo già discusso di un seggio analogo in Sudtirolo, che sarebbe sicuramente positivo: la sezione ladina della SVP, che da sempre riunisce la maggioranza della popolazione, non sarebbe più esposta alla concorrenza interna dei candidati germanofoni. Inoltre non rischieremo più di eleggere un candidato ladino senza avere una maggioranza dell'elettorato ladino alle spalle.<sup>7</sup> Dall'altra parte, però, un seggio staccato dal resto del Sudtirolo viene percepito come una forma di ghettizzazione, perciò l'idea è stata bocciata. Questo deriva anche dal rapido sviluppo del turismo, che ovviamente non si concilia con l'isolamento. Senza contare che negli ultimi secoli i ladini badioti e gardenesi non hanno mai avuto strutture politiche distinte da quelle germanofone.<sup>8</sup>

**Ampliare l'autonomia significa soprattutto estendere le competenze della Provincia: uno degli obiettivi centrali della SVP. Ma non è ben chiaro se questo ampliamento rientri fra i temi trattati dalla Convenzione sull'autonomia o se venga negoziato direttamente fra il governo e la Giunta provinciale. In altre parole, qual'è la strategia della SVP per ampliare l'autonomia?**

Perathoner: La SVP è fortemente impegnata in questa direzione. Crediamo che sia necessario fare una distinzione. Da una parte, gli argomenti che riguardano tutti, da discutere nella Convenzione, dall'altra le questioni tecniche e giuridiche, da negoziare fra la Giunta e il governo. Per quanto riguarda l'obiettivo di una maggiore autonomia siamo d'accordo tutti o quasi. Per questo motivo i Presidenti delle due Province autonome, Kompatscher e Rossi, avevano creato una commissione composta da 10 esperti, che avevo presieduto in qualità di coordinatore. Nel marzo del 2015 questa commissione ha proposto una revisione degli artt. 4 a 11 dello Statuto, dopo essersi occupata di:

- a) appurare se la Corte costituzionale avesse privato la Provincia di certe competenze;
- b) se questo fosse accaduto, come dovessero essere riformulate tali competenze;
- c) fare il punto sulla divisione odierna delle competenze fra Regione e Province;
- d) appurare quali competenze secondarie fossero state trasformate in primarie dopo la riforma costituzionale del 2001;
- e) se e in quale forma le competenze secondarie possano trovare applicazione e quale ruolo avrebbero le competenze integrative (terziarie);
- f) come attuare il diritto comunitario a livello provinciale.

Per tutti questi temi è stato elaborato un disegno di legge, ma su alcuni punti le posizioni dei membri della Commissione sono rimaste divergenti.

**Il livello di autonomia che abbiamo raggiunto è in grado di garantire una tutela duratura delle due**

**minoranze etniche? A prescindere da varie lacune riguardanti i diritti dei ladini, come si potrà giustificare un ulteriore ampliamento dell'autonomia?**

Perathoner: Tutto sommato credo che il bilancio dell'autonomia sia positivo. Sono fortemente legato alla mia terra, ma vado spesso all'estero e mi sembra che una qualità della vita come questa sia piuttosto rara. Trovo molto positivo anche il passaggio da un modello prevalentemente dissociativo a un approccio associativo alla soluzione dei conflitti etnici. Mi fa molto piacere vedere che valori come l'autonomia e il federalismo sono apprezzati da tutti i gruppi linguistici. Inoltre sono contento che il Sudtirolo, a differenza di altre regioni europee, abbia un atteggiamento costruttivo verso il processo d'integrazione europea.

I diritti delle minoranze sono destinati a diventare sempre più importanti. A questo contribuiscono anche le nuove minoranze che si formano in seguito alle migrazioni. Inoltre, la globalizzazione sta erodendo il concetto di stato nazionale: basti pensare all'UE, che offre uno spazio a tanti popoli che esistono solo come minoranze. Anche il diritto dovrà adeguarsi a questo nuovo contesto, garantendo una tutela sempre più efficace delle minoranze vecchie e nuove.

Ampliare l'autonomia: questa è la sfida che attende il Sudtirolo. L'integrazione abatterà le barriere statali. La nostra regione realizzerà un'autonomia di respiro europeo se saprà trovare il giusto equilibrio fra autogoverno e partecipazione al processo di integrazione europea. Il Sudtirolo di domani non sarà un'isola felice, ma una regione che offre la propria autonomia come contributo alla costruzione di un'Europa unita.

## Note

1. Per il sociologo norvegese Johan Galtung la violenza strutturale è una restrizione dei bisogni umani di base che riduce il grado di soddisfazione di tali bisogni al di sotto delle possibilità realizzabili. Cfr. Johan Galtung, "Violence, peace and peace research", *Journal of Peace Research*, VI, 3, 1969, pp. 167 ss.

2. Nella legislatura 1983-1988 il consigliere Hugo Valentin (SVP) venne eletto assessore perché il Consigliere della Sinistra alternativa Alexander Langer, di madrelingua tedesca, si era dichiarato ladino. Un fenomeno analogo si verificò nella legislatura 1988-1993, quando Martin Flatscher fece parte del Consiglio provinciale per pochi mesi. Cfr. Christoph Perathoner, "Der Schutz der ladinischen Minderheit in Südtirol", in Peter Hilpold e Christoph Perathoner, *Die Ladin. Eine Minderheit in der Minderheit*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien, 2005, pp. 79 ss.

3. Cfr. Christoph Perathoner (2002), „Die ladinische Sprachgruppe in Südtirol und das Zweite Autonomiestatut“, *Politika*, 12, 2012, pp. 292 ss.; cfr. anche Camera dei deputati (2013), Proposta di legge costituzionale (Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano), n. 56, art. 3., 15.3.2013.

4. Cfr. Camera dei deputati (2013), Proposta di legge costituzionale (Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano), n. 56, art. 5., 15.3.2013.

5. Cfr. Camera dei deputati (2013), Proposta di legge costituzionale (Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di tutela della minoranza linguistica ladina della provincia di Bolzano), n. 56, art. 7., 15.3.2013.

6. Introdotto con la Legge provinciale della Provincia di Trento, n. 3, 16 giugno 2006: Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino, *Bollettino Ufficiale*, n. 26, , suppl. n. 3, 27.6.2006.

7. Il candidato della SVP Werner Stuflesser, che non ottenne un seggio nel Consiglio provinciale, nei

soli comuni ladini ottenne 1500 preferenze in più rispetto a Carlo Willeit (Lista Ladins), che riuscì a conquistare un seggio. Stuflesser ottenne 600 preferenze in più di tutti i voti raccolti dalla Lista Ladins.

8. Cfr. Christoph Perathoner, *Die Dolomitenladiner. Ethnisches Bewußtsein und politische Partizipation*, Folio, Wien, 1998, pp. 89 ss.





Apertura della Convenzione sull'autonomia nel Consiglio provinciale di Bolzano

15

## Metodi più democratici per modificare e garantire l'autonomia

**La stabilità di un sistema basato sull'autonomia presuppone precise tutele giuridiche che lo mettano al riparo da interventi unilaterali del potere centrale. Generalmente questa garanzia deriva dal rango costituzionale degli Statuti di autonomia, che possono essere modificati soltanto con leggi costituzionali. L'autonomia sudtirolese, inoltre, si differenzia dalle altre perché si basa su un accordo internazionale. Ma qual è la portata di questa garanzia internazionale? Su questo le opinioni degli esperti divergono: la garanzia si limita al Pacchetto e al secondo Statuto? Oppure riguarda anche gli ampliamenti attuati dopo il 1992? In quale misura sono garantiti gli accordi sul finanziamento delle Province e in che modo si può emendare lo Statuto di autonomia?**

### Modificare lo Statuto con più democrazia

Talvolta si ha l'impressione che gli attori politici tradizionali – tranne qualche esponente della SVP e del PD – non vogliano rispondere alle domande suddette. In questo modo si creano due ruoli ben distinti: a Bolzano il difensore coraggioso dell'autonomia, a Roma il governatore di volta in volta generoso. La riforma dello Statuto di autonomia offre comunque l'occasione di perfezionare la procedura di modifica dello Statuto (art. 103 StA) e di inserire la garanzia internazionale nello Statuto. Nell'art.1 dello Statuto si riafferma "l'unità politica della Repubblica italiana una e indivisibile", ripetizione superflua di un principio già solennemente affermato nella Costituzione (art. 5). Invece, almeno nel preambolo, lo Statuto dovrebbe sottolineare che la sua origine è nell'accordo internazionale Degasperi-Gruber. Anche la tutela garantita dall'Austria

dovrebbe essere richiamata in questo preambolo. Un conto è la tutela nei confronti di emendamenti unilaterali dello Stato, un altro conto è il diritto delle Regioni e dei loro cittadini di sviluppare democraticamente la loro autonomia. Procediamo per ordine.

**a) La tutela nei confronti di modifiche unilaterali da parte dello Stato:** nella Costituzione e nello Statuto di autonomia deve essere prevista una clausola di eccezione che protegga la Provincia di Bolzano o tutta la Regione da eventuali interventi statali nelle competenze primarie regionali e provinciali. Altrimenti il valore di nuove competenze sarebbe già ridotto fin dall'inizio, con inevitabili conflitti di vario tipo. In altre parole, il Sudtirolo non solo va tutelato da modifiche statali unilaterali, ma deve essere chiarito che nessuna clausola di supremazia dello Stato o norma simile all'interno di una futura

riforma della Costituzione sia applicabile nei suoi confronti, data la specialità della sua autonomia.

I mutamenti politici e sociali, comunque, impongono un adeguamento dello Statuto da parte del Parlamento, procedura che in futuro dovrà svolgersi in modo più democratico. Negli anni Novanta i deputati della SVP Brugger e Zeller avevano proposto che il Consiglio provinciale ottenesse il diritto di veto nei confronti di ogni modifica statutaria da parte del Parlamento, mentre ora può soltanto esprimere un parere non vincolante (art. 103, 3° comma StA). A questo scopo è stata creata una commissione specifica all'interno del Consiglio provinciale. Perché la modifica entri in vigore sarebbe stato necessario che questa venga approvata da una maggioranza di due terzi del Consiglio provinciale, altrimenti resterebbe in vigore lo *status quo*. Un consenso analogo o un diritto di veto del Consiglio regionale e dei due Consigli provinciali è stato richiesto dai senatori trentini e sudtirolesi col DDL costituzionale n. 363/2016.

Se un numero minimo di cittadini lo richiedesse, la modifica approvata dal Consiglio provinciale dovrebbe essere sottoposta a un referendum confermativo. Questa consultazione è già prevista per le modifiche della Costituzione (senza quorum, art. 138), per le cosiddette "leggi rafforzate" sulla forma di governo della Provincia<sup>1</sup> e per le modifiche degli statuti comunali del Trentino-Alto Adige (sempre senza quorum). Invece tale tipo di referendum non è previsto per le modifiche dello Statuto di autonomia. Non si capisce perché in questo caso i cittadini sudtirolesi (e trentini) non debbano avere il diritto di richiedere l'ultima parola.

**b) Il diritto di modificare lo Statuto:** a differenza delle Regioni a statuto ordinario, quelle autonome non dispongono di autonomia statutaria, perché il loro Statuto può essere modificato soltanto dal Parlamento dopo una relativa trattativa fra le Regioni interessate e lo Stato. Perciò lo sviluppo dell'autonomia è affidato ai vertici degli esecutivi, cioè ai Presidenti delle Regioni o Province, ai Ministri competenti e ai partiti della maggioranza governativa.

Se si vuole applicare correttamente il principio democratico la modifica dello Statuto di autonomia

deve spettare all'organo dotato di maggiore legittimazione democratica, cioè nel nostro caso al Consiglio provinciale. Il bisogno di riforma viene percepito dai politici e dalla popolazione locale e non da un funzionario del governo centrale. Perciò i Consigli provinciali devono avere il diritto di prendere l'iniziativa legislativa in forma autonoma, presentando le proprie proposte al Parlamento. Oggi i Consigli possono approvare delle proposte, ma soltanto la Regione Trentino-Alto Adige ha il diritto di presentare una proposta di modifica dello Statuto al Parlamento (art. 103 StA). La relativa iniziativa legislativa popolare, sulla falsariga della proposta di legge di iniziativa popolare a livello provinciale e nazionale, deve essere riconosciuta anche a un numero minimo di cittadini.

Gli Statuti di autonomia, come le Costituzioni, non sono fatti per l'eternità. Oggi, senza che questo sia previsto espressamente dalla Costituzione, per la revisione dello Statuto vale il principio dell'intesa o "principio pattizio". Questo principio va salvaguardato anche in futuro, inserendolo nel testo dello Statuto. In sintesi: lo Statuto di autonomia dovrebbe essere modificato solo col consenso dei rappresentanti politici locali, cioè del Consiglio provinciale, che, in caso di mancato consenso, dovrebbe poter esprimere un veto con maggioranza qualificata.

### Lo Statuto di autonomia è garantito a livello internazionale?

L'ancoraggio internazionale che caratterizza l'autonomia sudtirolese è riconosciuto solo a pochissime regioni autonome. Questa autonomia è prevista dall'accordo Degasperi-Gruber e fa parte integrante del Trattato di pace fra l'Italia e gli Alleati. In base al carattere internazionale di questo accordo l'Austria ha assunto la funzione di garante dell'autonomia. Questa garanzia internazionale significa che il Pacchetto e lo Statuto di autonomia possono essere impugnati davanti alla Corte internazionale di giustizia? La garanzia internazionale si riflette sugli sviluppi dell'autonomia?

Non si dubita tanto della funzione tutrice dell'Austria, quanto della portata di questa garanzia, che

viene valutata in modi divergenti. Qualora il Pacchetto fosse garantito dal diritto internazionale, anche la Corte internazionale potrebbe inserirlo in un contenzioso. Se invece il Pacchetto avesse solo un valore interno come concessione benevola dello Stato italiano, questo non sarebbe possibile. Fino ad oggi né il Pacchetto né il cosiddetto calendario delle operazioni sono stati considerati documenti di diritto internazionale.

Con la nota del 22 aprile 1992, però, l'Italia ha comunicato la piena attuazione del Pacchetto, allegando il testo dello Statuto di autonomia e precisando che tutto questo doveva essere considerato una misura per la tutela della minoranze ai sensi dell'Accordo di Parigi (Hilpold 2014, 53). L'Austria, nella propria risposta, ha riaffermato la garanzia internazionale. La sua funzione di tutela viene riaffermata nello scambio di note sulla fine del contenzioso (11 giugno 1992, punto 6). Il governo italiano, inoltre, ha ripetutamente dichiarato che l'autonomia doveva essere considerata una misura tesa a proteggere le minoranze etniche nella provincia di Bolzano (Hilpold 2005, 44).

Nessuno mette in dubbio che la quietanza liberatoria italo-austriaca abbia rilievo giuridico internazionale. Ma anche gli obblighi derivanti da questa quietanza sono reclamabili in termini giuridici? Poco dopo l'entrata in vigore del secondo Statuto l'Italia e l'Austria si sono sottoposte alla giurisdizione della Corte internazionale di giustizia. Perciò i futuri conflitti sull'interpretazione dell'Accordo di Parigi dovranno essere riportati a questa Corte. "Tutte le misure per la tutela del gruppo etnico ladino e tedesco in vigore al momento della quietanza liberatoria", sostiene Perathoner, "sono garantite dal diritto internazionale, e l'Austria può promuovere una causa contro l'Italia davanti alla Corte dell'Aia in caso di violazione" (Perathoner 2016, 159). "Nel diritto internazionale si sta consolidando l'opinione che il Pacchetto sia una cosiddetta prassi successiva all'Accordo di Parigi del 1946 (...) Questa prassi, assieme al calendario delle operazioni, costituisce anche l'aggancio per un Estoppel<sup>2</sup> vincolante" (Perathoner 2016, 155).

L'Italia, almeno per ora, non solleva problemi in merito. Ma nel frattempo questa autonomia ha subito delle modifiche, e con il terzo Statuto potrebbe compiere un ulteriore progresso. L'Italia sarà disposta a riconoscere il futuro terzo Statuto come espressione degli obblighi derivanti dall'Accordo di Parigi?

#### Note

1. Legge provinciale n. 10, 17.7.2002, Disciplina del referendum secondo l'art. 47, comma 5 dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige.
2. Principio Estoppel: „Un soggetto giuridico, in base al comportamento dimostrato in passato, non può far valere il carattere non vincolante oppure la non conformità giuridica della sua prassi, finché un altro soggetto giuridico si fida in buona fede“ (Asanger 2002, 130, nota 5).

#### Per approfondire

Asanger, Robert (2002), *Die Autonomie der Provinz Bozen und des Baskenlandes – Ein Rechtsvergleich*, Universität Innsbruck, Innsbruck.

Hilpold, Peter (2005), *Die völkerrechtliche Absicherung der Südtirol-Autonomie*, in Joseph Marko et al., a cura di, *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Nomos, Baden-Baden, pp. 38 ss.

Palermo, Francesco (2005), „Änderungen des Autonomiestatuts und ihre Grenzen“, in Joseph Marko et al., a cura di, *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Nomos, Baden-Baden, pp. 406 ss.

Perathoner, Christoph (2016), *Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell? Die internationale Absicherung und die Verallgemeinerungsfähigkeit der Südtiroler Errungenschaften*, in Hilpold, Peter (a cura di), *Autonomie und Selbstbestimmung*, Nomos, Baden-Baden, pp. 135 ss.

Zeller, Karl (1989), *Das Problem der völkerrechtlichen Absicherung und die Zuständigkeit des internationalen Gerichtshofs*, Braumüller, Wien, p.39-53



Workshop nell'ambito della Convenzione sull'autonomia a Bolzano, maggio 2016

## 16

### *Dopo la Convenzione sull'autonomia*

**Il ripristino delle competenze attribuite dalla riforma del 2001; l'ampliamento delle competenze esclusive e la trasformazione di quelle concorrenti in esclusive; un'intesa fra Trento e Bolzano sul ruolo della Regione Trentino-Alto Adige; varie modifiche delle regole del sistema autonomistico: sono questi i punti principali del nuovo Statuto di cui si discute all'interno della Convenzione, che rimarrà attiva fino alla metà del 2017. Cosa succederà dopo?**

#### *Il terzo Statuto tra centralismo, Vollautonomie e autodeterminazione*

Il 16 gennaio 2016, a Bolzano, sono iniziati i lavori della Convenzione sull'autonomia. Nei mesi successivi centinaia di cittadini hanno partecipato attivamente al dibattito sulla riforma dello Statuto. In aprile è entrata in funzione la Consulta dei 33, mentre presso il Consiglio provinciale trentino si è insediata un organismo analogo. Anche se il metodo partecipativo lascia a desiderare, queste nuove forme di partecipazione diretta hanno suscitato un discreto interesse fra i cittadini. Poi toccherà ai due Consigli provinciali accogliere le proposte elaborate dai due organismi per inserirle in un progetto organico di riforma. I consiglieri trentini e sudtirolesi dovranno elaborare una proposta comune, perché l'iniziativa legislativa sulla riforma dello Statuto spetta soltanto al Consiglio regionale (art. 103 StA). Dopo aver concluso questo iter, non prima della metà del 2017, la proposta verrà presentata al Parlamento. Attualmente il contesto politico non gioca a favore delle Regioni, tantomeno di quelle auto-

me, che vengono considerate beneficiarie di molti privilegi. Molti si chiedono perché il Trentino-Alto Adige, nella revisione del proprio Statuto, dovrebbe essere più fortunato della Valle d'Aosta, del Friuli Venezia Giulia e della Sicilia. Basteranno i pochi parlamentari sudtirolesi a vincere le resistenze di una maggioranza parlamentare sempre più orientata verso il centralismo?

Ormai tutti concordano su un punto: il meccanismo dell'autonomia sancita dal secondo Statuto è superato. Da una parte ci sono antiche rivendicazioni di maggiore autonomia che non sono state mai accolte da Roma. Dall'altra parte lo sviluppo del quadro giuridico nazionale ed europeo ha prodotto numerosi contrasti e incompatibilità. La prassi quotidiana conferma che i mutamenti sociali ed economici impongono un adeguamento. La riforma costituzionale del 2001 ha apportato qualche ritocco, ma lo Statuto ha bisogno di una revisione più profonda. Del resto, si tratta dello stesso aggiornamento periodico che viene fatto nelle altre regioni autonome, sia italiane che straniere. Come una riforma

costituzionale, però, questa revisione richiede un largo consenso del mondo politico e di quello civile.

Un ruolo centrale in questo processo spetta alla SVP, il “partito dell’autonomia” per antonomasia, un tempo votato dalla maggioranza dei sudtirolesi di lingua tedesca e ladina. Nel 1969 Silvius Magnago, all’epoca segretario della SVP, era riuscito a convincere il partito ad accettare il compromesso del Pacchetto. Oggi, invece, il partito si muove in un contesto politico diverso, perché rappresenta meno della metà dell’elettorato provinciale, mentre i tre partiti germanofoni che rivendicano la secessione esprimono 10 dei 35 consiglieri provinciali. Nel settembre 2011, quindi, il Presidente della SVP Richard Theiner ha lanciato il progetto della *Vollautonomie* (autonomia integrale) come alternativa alla secessione, che secondo il suo partito non è un’opzione realistica. Secondo questo progetto, allo Stato resterebbero soltanto le competenze tipiche di uno stato nazionale: la giustizia, la difesa, la politica estera, la politica monetaria, il diritto civile e penale. Di tutto il resto dovrebbero occuparsi le Province autonome di Trento e Bolzano, mentre la Regione fungerebbe da organo di raccordo. Per legittimare questo salto di qualità la SVP non fa più leva sulla necessità di tutelare le minoranze, ma sull’efficienza amministrativa che ha dimostrato dal 1972 a oggi. Sarebbe un vantaggio per tutti i gruppi linguistici se le competenze della Provincia fossero più ampie, riducendo al minimo il legame con un apparato statale inefficiente e pieno di debiti. Inoltre si potrebbe semplificare l’architettura istituzionale eliminando la Regione, perché quattro livelli di governo – Comune, Province, Stato e UE – e tre livelli legislativi – Provincia, Stato e UE – sarebbero più che sufficienti.

### **Le iniziative dei parlamentari e degli esperti**

Come abbiamo detto, l’autonomia integrale ha trovato espressione giuridica nel DDL cost. n.32/2013 presentato dai senatori SVP Karl Zeller e Hans Berger il 15 marzo 2013. Secondo questa proposta resterebbe in piedi la struttura tripolare della Regione

con le due Province, riducendo il ruolo della prima a semplice organo di consultazione e coordinamento per le materie di interesse comune. Le competenze dello Stato e quelle delle Province verrebbero definite con la massima precisione, eliminando la categoria della competenza concorrente. La legislazione autonoma sarebbe limitata soltanto dalla Costituzione, dagli obblighi internazionali e dal famoso interesse nazionale, nel quale è inclusa la tutela delle minoranze linguistiche. Molte competenze secondarie diventerebbero primarie e quasi tutti i poteri della Regione verrebbero trasferiti alle due Province. Questo ampliamento dell’autogoverno provinciale permetterebbe una gestione più semplice e più razionale dell’autonomia. La proposta avanzata dai due senatori sudtirolesi intende anche perfezionare la tutela della minoranza ladina e introdurre alcune novità istituzionali. Il regolamento del finanziamento delle Province verrebbe semplificato e si potrebbe rinunciare al Commissario del governo. La Regione continuerebbe ad esistere, ma solo con funzioni di collaborazione interprovinciale, la cui attuazione potrebbe passare nelle mani del GECT.

Questa proposta di riforma presenta delle lacune, ad esempio per quanto riguarda la partecipazione diretta dei cittadini, ma in ogni caso punta alla realizzazione di un’autonomia molto più ampia. È strano che la SVP non abbia richiesto l’accettazione di questa richiesta in cambio dell’appoggio ai governi Letta, Renzi e Gentiloni. Prima delle elezioni parlamentari del 2013 il partito aveva strappato al PD alcune promesse sull’estensione dell’autonomia, come il ripristino della competenza primaria su temi come l’ambiente, l’urbanistica, l’energia elettrica e gli appalti pubblici. Più tardi, nell’ottobre del 2014, è stato raggiunto anche un buon compromesso sulle finanze. Inoltre i governi Letta e Renzi hanno approvato il finanziamento della RAI tedesca e ladina, il passaggio del personale dei tribunali alla Provincia, la competenza primaria per l’IMI e la provincializzazione delle agenzie statali delle entrate, non ancora applicata. È importante “cogliere fiori lungo il percorso”, come diceva Silvius Magnago, ma questo non è più sufficiente per chi punta a un vero salto di qualità.

### **Tab. 6 - 33 Proposte per la modifica o l’integrazione del 2° Statuto di autonomia**

(di Luis Durnwalder, distribuite alla Convenzione dei 33 nell’estate 2016; traduzione dell’autore)

1. Regolamentazione del diritto all’autodeterminazione secondo i principi e le direttive stabilite dall’ONU.
2. Riferimento alla situazione particolare delle autonomie speciali (accordi internazionali). Tavolo di trattativa apposito con il governo.
3. Introduzione del principio: tutte le competenze attribuite alle Regioni a statuto ordinario vanno automaticamente trasferite anche alla Provincia autonoma di Bolzano.
4. Eliminazione della facoltà di indirizzo e coordinamento dello Stato (clausola di supremazia). Alla legislazione provinciale vanno posti solo tre limiti: la Costituzione, le direttive UE, gli accordi internazionali.
5. Abrogazione dell’interesse nazionale (sic).
6. Il diritto alla cooperazione transfrontaliera, EUREGIO e il diritto di cooperare con altre regioni e minoranze incluso il diritto di stipulare relativi accordi.
7. Tutte le competenze secondarie e terziarie vanno trasformate in competenze primarie.
8. Trasferimento di tutte le competenze nei settori tutela dell’ambiente, urbanistica, tutela del paesaggio, sicurezza del lavoro, sanità ed igiene. Abrogazione di controlli paralleli dello Stato nella sanità, sicurezza del lavoro, tutela dell’ambiente nonché in tutti i settori di competenza provinciale.
9. Trasferimento completo del settore scuola alla Provincia, incluso il personale docente, riconoscimento dei titoli di studio e delle abilitazioni, regolamento delle professioni.
10. Competenza nel settore delle telecomunicazioni (frequenze).
11. Competenza nella distribuzione postale.
12. Competenza per una stazione radio-TV RAI per tutti i tre gruppi linguistici.
13. Diritto alla partecipazione e all’organizzazione nell’accertamento, riscossione e controllo delle imposte dirette e indirette.
14. Norma di attuazione sul regolamento della toponomastica in base all’accordo Fitto-Durnwalder.
15. Scioglimento del Commissariato del Governo e trasferimento delle relative competenze della Provincia autonoma oppure al suo Presidente.
16. Sostituzione del termine “Provincia autonoma di Bolzano” con il nome ufficiale Südtirol/Sudtirolo.
17. Trasformazione delle Province autonome di Trento e Bolzano nella Regione autonoma Trentino” e “Regione autonoma Südtirol/Sudtirolo”.
18. Scioglimento della Regione e trasferimento delle sue competenze alle due Regioni autonome Trentino e Sudtirolo.
19. Trasferimento della competenza per l’ordine pubblico (polizia) a livello locale e provinciale alla Provincia nonché chiarimento dei servizi di polizia rimanenti spettanti allo Stato.
20. Trasferimento di tutti i compiti amministrativi del CONI alla Provincia e introduzione dell’obbligo al bilinguismo
21. Diritti dei ladini di accedere ad ogni carica politica a prescindere dalla loro forza numerica (esempio: presidente della Provincia).
22. Trasferimento delle competenze per la previdenza integrativa (pensione integrativa).
23. Attribuzione di tutte le competenze nel settore motorizzazione e trasporti (collaudi, patenti di guida, sanzioni ecc.)
24. Competenze nel settore dei bandi pubblici
25. Tutte le competenze relative al personale degli enti pubblici locali e dei loro consorzi (trattamento economico e giuridico contratti collettivi ecc.).
26. Piena competenza nel settore dell’energia: concessioni, produzione, trasporti e distribuzione
27. Competenze nella ricerca e sviluppo.
28. Valorizzazione dei prodotti locali nonché regolamento del mercato e relativa pubblicizzazione all’estero.
29. Servizio veterinario di confine, certificati CITES.
30. Trasferimento della competenza delle strade ANAS e della loro proprietà: relitti di strade, case ANAS, appartamenti e uffici. Competenze per autorizzazioni e concessioni
31. Tribunali: trasformazione delle sezioni distaccate in tribunali a tutti gli effetti con tutte le competenze.
32. Chiarimento delle competenze nel settore del trasporto locale ferroviario.
33. Trasferimento a titolo gratuito di tutte le aree militari alla provincia, salve quelle utilizzate per scopi istituzionali.

Da parte trentina, infine, c'è la proposta avanzata dai giuristi Postal, Toniatti e Carli, che attribuiscono alle Province autonome la competenza residuale per tutti i settori non espressamente riservati allo Stato. La loro proposta punta a ridefinire il ruolo della Regione con un rafforzamento delle Province nei confronti dello Stato. Le Province si trasformerebbero in Comunità autonome, la Regione in una "Unione delle comunità autonome di Trento e Bolzano", che, come proposto da Zeller e Berger, si occuperebbe solo della collaborazione fra le due entità. Come Zeller e Berger, però, neanche i tre giuristi arrivano a proporre di rimpiazzare la Regione con due Regioni autonome distinte.

### **Sviluppare l'autonomia all'interno dell'ordinamento costituzionale**

Abbiamo cercato di individuare come potrebbe realizzarsi una riforma dello Statuto di autonomia, mettendo in evidenza i limiti che lo Stato impone alla legislazione autonoma, il ruolo ormai superato della Regione, il rapporto fra i gruppi linguistici e la partecipazione diretta dei cittadini. Queste proposte tengono conto dell'ordinamento costituzionale e dei principi generali che sono alla base del sistema politico italiano. La nostra indagine non include il diritto all'autodeterminazione, che rimane teoricamente possibile qualora il diritto all'autonomia fosse disatteso. Una riforma dello Statuto, comunque, non dovrebbe limitarsi a un semplice adeguamento del testo vigente, ma potrebbe comportare anche qualche modifica costituzionale. Questo sarebbe necessario nel caso che la Regione venisse abolita, come nel caso che fosse riconosciuta l'autonomia statutaria.

La materia deve essere proposta al cittadino medio in modo più chiaro e comprensibile. Come ci insegna lo Statuto della Catalogna, le competenze statali e quelle provinciali devono essere definite con la massima precisione per ridurre i conflitti che verrebbero risolti dalla Corte costituzionale. Come hanno indicato i senatori della SVP e i giuristi trentini, il rispettivo raggio d'azione sarà definito soltanto dalle competenze esclusive (primarie). Come

accade in altri sistemi di autonomia territoriale, le norme di finanziamento devono essere inserite nello Statuto, quindi avere pieno rango costituzionale, sempre a condizione che il Consiglio provinciale abbia diritto di veto sulle modifiche unilaterali dello Statuto.

Lo sviluppo della nostra democrazia presuppone il rafforzamento del Consiglio provinciale e la democratizzazione delle Commissioni paritetiche. Inoltre, lo Statuto deve contenere norme precise che garantiscano la partecipazione diretta dei cittadini a tutti i livelli. I rapporti fra i gruppi linguistici hanno bisogno di alcune innovazioni che rafforzino l'autonomia culturale di ciascuno. In questo modo ogni gruppo potrà individuare il sistema scolastico più adatto alle proprie necessità, fermo restando il diritto alla prevalenza della madrelingua.

Anche per la proporzionale ci sono delle alternative realistiche, che però comportano alcuni rischi, soprattutto per il gruppo ladino e italiano. La concordanza etnica potrà essere ampliata in modo da consentire la partecipazione delle forze politiche più rappresentative alla Giunta provinciale. Il Sudtirolo dovrà anche poter partecipare in modo più paritario e incisivo all'attuazione del diritto comunitario laddove vengano coinvolte le sue competenze. Il GECT Euregio Tirolo potrebbe essere dotato di un organo assembleare con funzioni di iniziativa e di controllo.

### **Maggiore autonomia richiede maggiore concordanza**

Un'autonomia rinnovata con questi criteri darebbe maggiore responsabilità a tutte le componenti sociali: la Provincia autonoma come livello di governo; il Consiglio provinciale come organo centrale di rappresentanza; i gruppi linguistici come titolari di diritti culturali e didattici; i cittadini come sovrani nella democrazia regionale. La maggioranza al potere ha spesso cercato di diffondere l'idea che gli spazi per cambiare lo *status quo* fossero minimi. Questa *Realpolitik* per conservare il potere non ha nulla a che vedere con la volontà di rinnovare l'au-

tonomia. All'interno dello Stato italiano il Sudtirolo rappresenta un caso specifico, una realtà autonoma "specialissima". Il fondamento internazionale della sua autonomia, la comprovata efficienza amministrativa e le esigenze di una provincia plurilingue gli permettono di reclamare soluzioni politiche adeguate alla sua specialità. Tali rivendicazioni si baserebbero inoltre sulla volontà democratica della popolazione sudtirolese se questo riflettesse le preferenze della grande maggioranza di ogni gruppo linguistico. In altre parole, sarà più probabile che Roma conceda maggiore autonomia se saranno tutti i gruppi linguistici – tedeschi, italiani e ladini - a richiederla. Il gruppo italiano sarà più favorevole se il suo ruolo sarà rafforzato: "L'autonomia è responsabilità, significa autogoverno. È un valore che tutti oggi sono in grado di apprezzare. Se l'Alto Adige è autonomo rispetto Roma, perché non dovrebbe esserlo (con le dovute regole) anche Bolzano rispetto alla Provincia o la scuola italiana rispetto alla tedesca?" (Campostrini, *Alto Adige* del 21.11.2016).

Anche il gruppo linguistico italiano trarrebbe molti vantaggi da un ampliamento dell'autonomia come illustrato sopra: un autogoverno provinciale più efficiente, un incremento della propria autonomia scolastica e culturale, maggiori diritti di partecipazione al governo provinciale. Migliorare la convivenza dei gruppi linguistici e ampliare l'autonomia decisionale di ciascun gruppo non sono due obiettivi contrastanti, ma complementari. Più competenze legislative ed esecutive verranno trasferite alla Provincia, più il gruppo italiano avrà la sensazione che il gruppo tedesco sia troppo dominante. Perciò va tenuto nella massima considerazione il legame fra l'ampliamento dell'autonomia e il rafforzamento della concordanza etnica, cioè di una presenza più rappresentativa del gruppo italiano nel governo provinciale.

### **Se non si arrivasse alla riforma?**

Cosa accadrebbe se non si arrivasse all'ampliamento sostanziale dell'autonomia, se i suggerimenti della Convenzione venissero snaturati dal Consiglio provinciale od ostacolati dal Consiglio regionale

per essere definitivamente sepolti dal Parlamento, come è già accaduto alla proposta analoga del Friuli Venezia Giulia? La frustrazione della popolazione sarebbe enorme. I partiti separatisti, ostili alla Convenzione perché aveva escluso *a priori* un dibattito sull'autodeterminazione, ne trarrebbero la conferma che l'autonomia era una strada senza uscita. Il carosello delle posizioni politiche continuerebbe a muoversi con moto centrifugo, innescando uno scontro fra le forze conservatrici legate allo *status quo* e quelle che si battono per la secessione. Dal momento che lo Statuto di autonomia è una sorta di Costituzione locale, la sua delegittimazione permanente da parte di alcuni partiti non sarebbe il presupposto ideale per una politica rivolta al futuro.

La proposta di riforma articolata in questo volume riprende e sviluppa alcune idee contenute nelle due proposte suddette, quella dei senatori sudtirolesi e quella dei giuristi trentini. Si orienta secondo alcuni valori di fondo centrali: la pluralità delle culture basata sul principio dei gruppi linguistici, la concordanza etnica con un equilibrio dei gruppi nelle istituzioni e negli organi politici, il metodo della trattativa all'interno e verso l'esterno, la cooperazione interregionale basata sull'autonomia territoriale, maggiore democrazia e partecipazione dei cittadini. A questo scopo l'autonomia vigente va integrata con maggiori competenze di regolamentazione, vanno incrementate la democrazia rappresentativa, quella diretta e l'autonomia culturale dei gruppi. La richiesta dell'autonomia statutaria e di Commissioni paritetiche più rappresentative pone le basi per uno sviluppo dell'autonomia in senso più democratico, non gestito esclusivamente dai partiti di maggioranza ma con un maggiore coinvolgimento dei cittadini da parte del Consiglio provinciale.

Tutto questo non è nient'altro che un'integrazione coerente del sistema vigente. L'autonomia, in altre parole, diventerebbe maggiore. Questa riforma richiede una riformulazione dello Statuto e piccole modifiche della Costituzione. Ma prima ancora, i cittadini e le cittadine di questa terra dovranno essere parte attiva di questo progetto comune ed unirsi per realizzarlo.

**Tab. 7 - Lo Statuto di autonomia domani – Prospetto sintetico delle proposte di modifica**

<b>Materia politica</b>	<b>Articolo dello Statuto da emendare</b>
Linee guida e valori fondamentali confluiscono in un nuovo preambolo. Si cita l'ancoraggio dell'autonomia nell'accordo internazionale del 5.9.1946 e si riconosce la funzione tutrice dell'Austria.	Preambolo Statuto
Sostituzione della Regione Trentino-Alto Adige con due Regioni autonome Trentino e Sudtirolo – Istituzione della Regione autonoma Sudtirolo/ <i>Südtirol</i> .	Costituzione, art. 116
Clausola di maggior favore: forme di autonomia più ampia previste per le Regioni a statuto ordinaria sono applicate automaticamente anche per la Regione Sudtirolo.	Costituzione, art. 116
Eliminazione della facoltà statale di indirizzo e coordinamento per la Regione, esenzione dall'applicabilità di competenze statali "trasversali" ai fini del perseguimento dell'interesse nazionale.	Costituzione, art. 117
Ridefinizione della Regione, che ricomprende solo il territorio dell'attuale Provincia di Bolzano, eventualmente allargata ai Comuni del Souramont/Fodom. Riconoscimento dell'autonomia statutaria con successiva ratifica dello Statuto nel Parlamento.	Art. 3
Le competenze finora regionali (Trentino/Alto Adige) sono trasferite alle due Regioni autonome di Trento e Bolzano.	Art. 4-7
L'elenco delle competenze è completato con le competenze finora mancanti (vedi DDL cost. n.32/2013).	Art. 8
Tutte le competenze finora concorrenti (secondarie) diventano esclusive (primarie).	Art. 9
Abolizione della categoria delle competenze „integrative“, che diventano esclusive. Trasferimento della previdenza integrativa alla nuova Regione.	Art. 6 e art. 10
Grandi derivazioni di acqua per la produzione di energia elettrica alla pari di tutto il settore dell'energia diventa competenza esclusiva. La fornitura gratuita di corrente elettrica alle province di Trento e Bolzano è soppressa.	Art. 12 Art. 13 soppresso
L'industria diventa competenza esclusiva, il relativo articolo è stralciato.	Art. 15
La proporzionale nell'attribuzione di risorse sociali viene abolita, ad eccezione dei fondi culturali, basata sul rapporto numerico dei gruppi linguistici.	Art. 15
Adeguamento dell'art. 19 per consentire più autogestione dei gruppi linguistici nella regolamentazione dell'insegnamento della seconda lingua nella rispettiva scuola. Risistemazione organica di tutto l'articolo rispettando il principio del sistema distinto delle scuole secondo madrelingua.	Art. 19
Trasferimento completo del settore scuola alla Regione autonoma incluso il personale docente, riconoscimento dei titoli di studio e delle abilitazioni, regolamento delle professioni.	Art. 19 (e artt. 4-7)
Attribuzione di tutte le competenze nel settore della motorizzazione civile.	Artt. 4-7
Competenza regionale per tutti i bandi pubblici.	Artt. 4-7
Competenza integrale (esclusiva) per l'impiego pubblico locale.	Artt. 4-7
Trasferimento delle strade statali nel patrimonio (demanio) pubblico regionale. Competenza regionale per autorizzazioni e concessioni.	Art. 66-68
Chiarimento delle competenze nel settore del trasporto locale ferroviario, cessione delle infrastrutture alla Regione.	Art. 66-68
Trasferimento a titolo gratuito di tutte le aree militari alla Regione, salvo quelle utilizzate a scopi istituzionali.	Art. specifico

Riduzione ad un anno del requisito della residenza nella Regione per il diritto elettorale passivo regionale e comunale.	Art. 25
Per effetto dell'abolizione della Regione Trentino-Alto Adige decadono tutti i suoi organi. Il relativo capitolo è sostituito con una nuova sezione „Affari esterni“. Con un articolo apposito si autorizza la Regione Sudtirolo a stabilire forme di cooperazione libere o istituzionalizzate con la Regione Trentino nelle materie di interesse comune.	Art. 24-46, (nuovo Titolo II, capo I „Affari esterni“)
Introduzione del diritto alla cooperazione transfrontaliera. Riconoscimento dell'Euregio Tirolo quale GECT comprendente tre enti territoriali distinti.	Titolo II, capo I
La Regione Sudtirolo è intitolata ad avviare il procedimento di verifica della sussidiarietà e diritto di ricorso giurisdizionale alla Corte di giustizia UE.	Titolo II, capo I
Creazione della Commissione Stato-Regione per la consultazione permanente del Sudtirolo da parte dello Stato nella formazione e nell'applicazione del diritto comunitario.	Titolo II, capo I
Introduzione del diritto della Regione all'istituzione di rappresentanze all'estero per i propri interessi economici.	Titolo II, capo I
Diritto della Regione ad intrattenere relazioni dirette con le istituzioni della UE.	Titolo II, capo I
La Regione Sudtirolo ha il diritto ad una cooperazione internazionale allo sviluppo ed umanitaria a se stante.	Titolo II, capo I
Viene istituito il diritto del Sudtirolo all'adesione ad organizzazioni internazionali nel settore dello sport, delle scienze e della cultura.	Titolo II, capo I
Diritto alla cooperazione transfrontaliera (anche all'esterno della UE) incluso il diritto di stipulare accordi internazionali con altre Regioni.	Titolo II, capo I
Diritti referendari: introduzione esplicita dell'iniziativa popolare (referendum propositivo) e del referendum confermativo in tutte materie di competenza del Consiglio regionale, incluse le leggi sulla cosiddetta „forma di governo“.	Art.47
<i>Favor minoritatis</i> : nella composizione degli organi collegiali (inclusa la Giunta regionale) arrotondamento in eccesso del numero di rappresentanti delle minoranze numeriche.	Art. 48
Si istituisce il diritto dei ladini alla rappresentanza nella Giunta regionale, incluso il diritto che un ladino sia vice-presidente della Giunta.	Art. 50
Abolizione della possibilità di convocare assessori regionali dall'esterno.	Art. 50
È istituito il diritto di rappresentanza di tutti i gruppi linguistici nella Giunta regionale, eletti a maggioranza da parte dei consiglieri dei rispettivi gruppi linguistici all'interno del Consiglio regionale ( <i>Landtag</i> ). Concordanza etnica.	Art. 50
Diritto di rappresentanza di tutti i gruppi linguistici nelle comunità comprensoriali e negli enti pubblici a livello regionale (inclusi i ladini).	Art. 62
Riordinamento e semplificazione dell'intero titolo VI Statuto sulla finanza della Regione.	Artt. 69-86
Oltre l'imposta sul turismo, già presente, viene introdotta la possibilità di un'imposta provinciale sull'eredità, sulle donazioni e sul patrimonio finanziario.	Art. 72
Trasferimento della funzione della riscossione dei tributi erariali alla Regione Sudtirolo inclusa l'amministrazione della giurisdizione tributaria.	Art. 82
Facoltà di collaborazione della Regione all'accertamento di tutte le imposte erariali.	Art. 82
Diritto della Regione di istituire un fondo regionale integrativo per la sanità.	Non definito
Introduzione della competenza regionale di stabilire salari minimi specifici secondo settori di occupazione per il territorio regionale.	Non definito

Diritto di veto nell'approvazione del bilancio di previsione della Regione. Presenza anche di un ladino nella relativa commissione paritetica.	Art. 84
Abolizione del Commissariato del Governo: trasferimento di gran parte dei suoi poteri alla Regione o al Presidente della Regione.	Art. 87
Regolamento degli uffici periferici del Ministero degli Interni sul territorio della Regione Sudtirolo.	Art. 88
Eventualmente riforma della proporzionale per l'accesso al pubblico impiego, con l'introduzione di concorsi bilingui in tutti o parte delle carriere. Tutela dei ladini nel caso di trasferimento dei dipendenti statali fuori regione.	Art. 89
Creazione di un Tribunale amministrativo specifico per il Sudtirolo.	Art. 90
Uno dei 4 magistrati del TAR, nominati dal Consiglio regionale, dev'essere un ladino. In alternativa: abrogazione di questo diritto del Consiglio regionale e assunzione dei magistrati attraverso concorso pubblico.	Art. 91
Possibilità di convocare un ladino quale Consigliere dello Stato.	Art. 93
Definizione dei „servizi pubblici“ ai fini della determinazione dell'applicabilità delle norme di bilinguismo. Definizione degli obblighi delle imprese concessionarie in riguardo al bilinguismo.	Art. 100
Nella toponomastica obbligo del bilinguismo solo per i termini tecnici, non per tutti toponimi. Nessun bi-nomismo cogente, ma riferimento all'uso concreto e al patrimonio toponomastico storico.	Non definito
Nuovo regolamento per l'emendamento dello Statuto: diritto di iniziativa del Consiglio regionale ( <i>Landtag</i> ). Introduzione della proposta di legge di iniziativa popolare statutaria e del diritto di veto del Consiglio regionale (maggioranza di due terzi) nel caso di emendamenti sullo Statuto da parte del Parlamento.	Art. 103
Introduzione della possibilità di referendum confermativo all'interno della regione nel caso di modifiche dello Statuto di autonomia da parte dei due organi competenti (Regione o Stato).	Art. 104
Abolizione della possibilità di modifica delle finanze con legge ordinaria dello Stato. Il capitolo sulle finanze diventa parte integrale dello Statuto.	Art. 104
Nuovo ordinamento della Commissione paritetica Stato-Regione: nuovo titolo, ulteriori competenze e funzioni. Diritto alla rappresentanza dei ladini e delle minoranze politiche in questa Commissione.	Art. 107
Istituzione del difensore civico.	Non definito
Attribuzione di tutte le competenze amministrative del CONI alla Regione e obbligo del bilinguismo in questo settore.	Non definito
Abolizione dei controlli paralleli da parte di enti statali nel settore della sanità, sicurezza sul lavoro, tutela dell'ambiente e in tutti i settori di competenza regionale.	Non definito
Creazione di una Corte d'appello specifica nella nuova Regione.	Non definito

Avvertenza: Il termine "regione" in questo prospetto si riferisce alla futura Regione Sudtirolo/Südtirol.

Fonte: Thomas Benedikter (2017), *La nostra autonomia oggi e domani*, POLITIS-ARCA edizioni; Luis Durnwalder (2016) *Proposte e integrazione del 2° Statuto di autonomia* (trad. dell'autore). Altre proposte importanti per la modifica dello Statuto si trovano sul sito della Convenzione ([www.konvent.bz.it](http://www.konvent.bz.it)) nonché nel DDL cost. n.32/2013 dei senatori Berger e Zeller.

## Tab. 8 - 34 proposte per la riforma dell'autonomia

(proposte pubblicate sul sito della Convenzione sull'autonomia, che riguardano modifiche dello Statuto di autonomia)

Contenuto/argomento della proposta	Autore o autrice
Introduzione del diritto ad un referendum popolare sull'appartenenza della provincia di Bolzano allo Stato italiano.	Arno Rainer, Kurt Hafner
Introduzione di uno status speciale del Comune di Bolzano nella sua qualità di capitale della provincia (attribuzione di fondi finanziari ai sensi dell'art.75 StA).	Franco Gaggia
Vari modelli di scuola con una scelta più ampia sotto il profilo linguistico.	Alberto Stenico
Abrogazione del sistema scolastico diviso per lingue, introduzione della scuola bilingue o trilingue.	Dario Gigli
Sovranità tributaria per l'imposta sui redditi.	Martha Stampfl
Creazione di una banca-dati di tutti i cittadini della provincia per consentire più trasparenza e meno burocrazia.	Massimo Mollica
Abolizione della Regione Trentino-Alto Adige.	Norbert Gitzl
Toponomastica: bi-nomismo solo in quei casi, in cui almeno il 10% della popolazione fa parte di un gruppo ling. minoritario. Bilinguismo cogente solo per i termini tecnici.	Alfred Canonico
Introduzione del reddito di cittadinanza non condizionato.	Sylvia Mair
Riconoscimento ufficiale (con inserimento nello Statuto di autonomia) della funzione tutrice dell'Austria.	Christian Steger, Arno Rainer
Partecipazione del Sudtirolo alle gare internazionali con una propria squadra nazionale.	Arno Rainer
Tutela del consumatore: etichette bilingui sui prodotti alimentari e nelle istruzioni sui farmaci.	Arno Rainer
Uscita graduale dal sistema della proporzionale etnica e dalla dichiarazione di appartenenza ad un gruppo linguistico.	Marco de Simone
Più istituzioni culturali comuni per tutti i gruppi linguistici.	Reinhold Giovanett
Salvo alcune competenze centrali dello Stato trasferire tutte le competenze alla Provincia.	Norbert Gitzl
Toponomastica: nell'obbligo al bilinguismo rinunciare al riferimento ai nomi di Tolomei.	Christian Kollmann
Distinguere bene fra bi-nomismo e bilinguismo.	
Nuova costituzione della Regione come quella parte del GECT Euregio Tirolo che si trova in Italia, come piattaforma di collaborazione delle due parti della Regione.	Benno Kusstatscher
Nessuna rinuncia alla scuola in lingua tedesca. Nessun esperimento eccessivo con il metodo CLIL, nessuna scuola bilingue italiano-tedesca.	Margareth Lun
Garanzia delle scuole per l'infanzia in lingua tedesca, specialmente a Bolzano.	Markus Herbst
Effettiva sovranità tributaria del Sudtirolo, proprio sistema di previdenza sociale per la provincia.	Franzjosef Roner
Un sistema bancario a se stante per il Sudtirolo con controlli bancari specifici all'interno della BCE e dell'Ue, nessun contributo forzato per il salvataggio di banche italiane.	Franzjosef Roner
Introduzione dei beni comuni come patrimonio pubblico e comunitario, regolamento dell'uso pubblico dei beni comuni.	Ciro Amato
Sovranità tributaria assoluta della provincia.	David Lamprecht
Un sistema pensionistico (istituto di previdenza provinciale) specifico per l'Alto Adige.	Marco Sandroni
Introdurre un catalogo di diritti e doveri di tutte le persone residenti in Alto Adige.	Andrea Carlà
Emendamento dell'art. 19 per promuovere la conoscenza della 2a lingua.	Andrea Carlà
La dichiarazione di appartenenza ad un gruppo linguistico va conservata.	Fabian Kraler
Dichiarazione solenne sull'unità del Tirolo nel preambolo dello Statuto.	Heidi Ceolan
Competenza autonoma sugli obblighi di esposizione delle bandiere.	Marlene Bürgstaller
Conservare l'insegnamento nella madrelingua come attualmente in vigore.	Ferdinand Mair
Questioni che riguardano esclusivamente uno dei tre gruppi linguistici vanno discusse e decise all'interno del rispettivo gruppo linguistico interessato.	Rodolfo Tomasi
Ampliamento della proporzionale in quei settori del pubblico impiego in cui figurano occupati relativamente più italiani.	Arno Rainer
Creazione di una polizia provinciale.	Arno Rainer
Autonomia dello sport per il Sudtirolo	Günther Mairhofer

Altre proposte e documenti interessanti si trovano sul sito della Convenzione ([www.convenzione.bz.it](http://www.convenzione.bz.it)) nella rubrica „Discorsi della Convenzione“.

## Bibliografia e siti Internet utili

Asanger, Robert (2002), *Die Autonomie der Provinz Bozen und des Baskenlandes – Ein Rechtsvergleich*, Universität Innsbruck.

Atz, Hermann (2012), „Gegeneinander. Nebeneinander oder Miteinander: Wie haben sich 40 Jahre Autonomiestatut auf das Zusammenleben der Volksgruppen in Südtirol ausgewirkt?“, *Politika*, 12, pp. 241-268

Atz, Hermann (2013), „Was ist dran am disagio der italienischen Volksgruppe?“, *Politika* 13, pp.153-177

Atz, Hermann/Pallaver, Günther/Haller, Max (Hrsg. 2016), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft*, Gaismair-Gesellschaft/ APOLLIS, Nomos, Baden-Baden.

Provincia aut. di Bolzano – Alto Adige (2000), Statuto di autonomia e norme di attuazione, 2a ed., Bolzano.

Autonome Provinz Bozen – Südtirol (2016), „70 Jahre Pariser Vertrag“, *Das Land Südtirol*, 1/2016

Provincia autonoma di Bolzano, „Il nuovo Statuto di autonomia“: [http://www.provincia.bz.it/lpa/download/statut\\_it.pdf](http://www.provincia.bz.it/lpa/download/statut_it.pdf)

Autonome Provinz Bozen– Südtirol (2009), *Sprachkompetenzen am Südtiroler Arbeitsmarkt*, Bozen.

Baratter, Lorenzo (2011), *L'autonomia spiegata ai miei figli*, Egon, Trento.

Baroncelli, Stefania (2015), *Profili costituzionali del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali*, Giappichelli, Torino.

Baur, Siegfried (2000), *Die Tücken der Nähe. Kommunikation und Kooperation in Mehrheits- und Minderheitensituationen*, Alpha & Beta, Meran.

Baur, Siegfried, et al. (2008), *La lingua degli altri. Aspetti della politica linguistica e scolastica in Alto Adige-Südtirol dal 1945 ad oggi*, Franco Angeli, Milano.

Benedikter, Alfons, Peter Brugger e Joachim Dalsass (1969), *Südtirol vor der Entscheidung. Fragen und Antworten zu Paket und Operationskalender*, opuscolo pubblicato in proprio, Bozen.

Benedikter, Roland (2010), *Das Südtirolmodell in der internationalen politikwissenschaftlichen Diskussion*, in: *Politika* 12. Bozen RAETIA, pp. 441-474

Benedikter, Thomas (2010), „Wie könnte die Südtirol Autonomie ausgebaut werden?“ in Andreas Raffener (a cura di), *Ein Leben für Recht und Gerechtigkeit*. Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien.

Benedikter, Thomas (2011), „Südtirols Finanzen: Beginnen jetzt die mageren Jahre?“, *Politika*, 11, 339 ss.

Benedikter, Thomas (2012), *Moderne Autonomiesysteme. Eine Einführung in die Territorialautonomien der Welt*, EURAC, Bozen, 2012 (disponibile sull'Internet).

Benedikter, Thomas, a cura di (2012), *Den Grundsätzen treu geblieben. Alfons Benediktors Wirken für Südtirol im Spiegel der Erinnerung*, Prokopp & Hechensteiner, St. Pauls.

Benedikter, Thomas, a cura di (2014), *Con più democrazia verso più autonomia – I cittadini partecipano*, SBZ-POLITIS, Bolzano (scaricabile da: [www.politis.it](http://www.politis.it))

Berloffo, Alcide (2004), *Gli anni del Pacchetto. Ricordi raccolti da Giuseppe Ferrandi*, Raetia, Bolzano.

Bonell, Lukas e Ivo Winkler (2010), *L'Autonomia dell'Alto Adige*, 10a ed., Provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige, Bolzano.

Brennerbasisdemokratie, Documento di posizione *Bildung und Schule* per la Convenzione sull'autonomia (workshops tematici): [www.brennerbasisdemokratie.eu](http://www.brennerbasisdemokratie.eu)

Buřjäger, Peter, et al. (2011), *Der Europäische Verbund Territorialer Zusammenarbeit (EVTZ), Neue Chancen*, Braumüller, Wien.

Carli, Massimo, Giorgio Postal e Roberto Toniatti (2013), *Proposte per l'approfondimento di possibili linee guida per il Terzo Statuto di Autonomia*, Provincia Autonoma di Trento, Trento.

Cerea, Gianfranco (2013), *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, Franco Angeli, Milano.

Cisilino, William (2014), „La Convenzione per la stesura del nuovo statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia“, in Thomas Benedikter, a cura di, *Con più democrazia verso più autonomia*, POLITIS-SBZ, Bolzano, pp. 34-39.

Commissione parlamentare per le questioni regionali (2014), *Autonomie differenziate per un Paese variegato*, audizione del Prof. Oskar Peterlini, Roma, 26.6.2014.

Convenzione per l'autonomia dell'Alto Adige: <http://www.convenzione.bz.it>

Dominici, Caterina (2014), *L'autonomia in Trentino. Percorso storico, legislativo, culturale e risvolti attuali dell'autonomia*, Osiride, Rovereto.

Dubis, Klaus (2008), *Das Recht auf den Gebrauch der Sprachen im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung*, EDK, Torriana.

EURAC, *Observatory on Autonomy*: <http://www.eurac.edu>

Euregio: <http://europaregion.info>

Forcher, Michael (2006), *Kleine Geschichte Tirols*, Haymon, Innsbruck.

Gehler, Michael (2012), *Von der halben Autonomie zur inneren Selbstbestimmung*, in Hannes Obermair et al., a cura di (2012), *Regionale Zivilgesellschaft in Bewegung*, Folio, Bozen-Wien, 325-342

Giudiceandrea, Lucio (2009), *Spaesati. Italiani in Südtirol*, Raetia, Bolzano.

Giudiceandrea, Lucio, e Aldo Mazza (2012), *Stare insieme è un'arte – Vivere in Alto Adige/Südtirol*, Alpha & Beta, Merano.

Giunta della Provincia Autonoma di Trento (2003), *Prime proposte per il nuovo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, Trento.

Gudauner, Karl (2013), „Zu Unrecht verteufelt. Eine Zwischenbilanz zum Proporz als Garantieinstrument“, *Politika* 13, pp.181-220

Haller, Max (2006), „South Tyrol - an economic or political success story? An investigation of the factors contributing to the solution of an ethnic-national“, in Christoph von Hartungen et al., a cura di, *Demokratie und Erinnerung: Südtirol – Österreich – Italien*, Studienverlag, Innsbruck.

Happacher, Esther (2012), *Südtirols Autonomie in Europa*, Jan Sramek, Wien.

Happacher, Esther, e Roland Riz (2013), *Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie*, Studia Universitätsverlag, Innsbruck.

Happacher, Esther, e Walter Obwexer, a cura di (2013), *40 Jahre Autonomiestatut, Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration*, Facultas, Wien.

Hartungen, Christoph von, et al., a cura di (2006), *Demokratie und Erinnerung – Festschrift für Leopold Steurer*, Studienverlag, Innsbruck.

Hilpold Peter, a cura di (2016), *Autonomie und Selbstbestimmung*, Facultas, Wien; Dike, Zürich; Nomos, Baden-Baden: [http://www.provinz.bz.it/lpa/download/statut\\_dt.pdf](http://www.provinz.bz.it/lpa/download/statut_dt.pdf)

Lampis, Antonio (2009), *Autonomia e convivenza in Alto Adige*, Istituto Pedagogico, Bolzano.

Langer, Alexander (1996), *Scritti sul Sudtirolo 1978-1995*, Alpha & Beta, Merano.

Lanzinger, Gianni (2015), „Riaprire il 'cantiere' dell'autonomia. Idee di ieri e per domani“, *Il Cristallo*, 2, 2015, pp.21 ss.

Lechner, Stephan, et al. (2013), *Übergänge und Perspektiven. Landesgeschichte Band 3. Südtirol seit 1919*, Athesia, Bozen.

Lexbrowser del Consiglio provinciale: [http://www2.landtag-bz.org/de/datenbanken/akte/definition\\_suche\\_akt.asp](http://www2.landtag-bz.org/de/datenbanken/akte/definition_suche_akt.asp)

Marcantoni, Mauro (2013), *Trentino e Sudtirolo. L'autonomia della convivenza*, Franco Angeli, Milano.

Marcantoni, Mauro, e Giorgio Postal (2012), *Il Pacchetto. Dalla Commissione dei 19 alla seconda autonomia del Trentino-Alto Adige*, Fondazione Museo Storico del Trentino, Trento.

Marcantoni, Mauro, et al. (2011), *Quarant'anni di autonomia 1971-2011*, Franco Angeli, Milano.

Marko, Joseph, et al., a cura di (2005), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Nomos, Baden-Baden.

Marko, Joseph, et al., a cura di (2008), *Tolerance through Law, Self-Governance and Group Rights in South Tyrol*, Martinus Nijhoff, Leiden.

Masi, Benedetto (2012), *Introduzione poco riverente nel mondo dei sudtirolesi*, ARCA, Lavis.

Obwexer, Walter et alii, a cura di (2015), *EU-Mitgliedschaft und Südtirols Autonomie. Die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die Autonomie des Landes Südtirol am Beispiel ausgewählter Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen*, Verlag Österreich, Wien.

Open Democrat (2016), *Überlegungen und Vorschläge zur Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol*: <http://opendemocrat.net/wp-content/uploads/2016/04/autonomiereform.pdf>

Osservatorio di studi autonomistici regionali e europei: <http://www.lanostraautonomia.eu>

Palermo, Francesco (2005), *Rolle und Wesen der paritätischen Kommissionen und ihrer Durchführungsbestimmungen*, in Joseph Marko et al., a cura di (2005), *Die Verfassung der Südtiroler Autonomie. Die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol*, Nomos, Baden-Baden 395 ss.

Palermo, Francesco (2012), *Alto Adige. Il futuro alla luce del passato*, EURAC, Bolzano.

Palermo, Francesco (2013), „Regione, Province e forse nuova Regione?“, *Politika* 12, pp. 183 ss.

Palermo, Francesco/Parolari, Sara (a cura di, 2016), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, EURAC, Bolzano.

Palermo, Francesco/Parolari, Sara (a cura di, 2015), *Riforma costituzionale e Regioni*, EURAC book 66, Bolzano.

Pallaver, Günther (2005), "Demokratie, Partizipation und Kommunikation als Voraussetzung für eine ungeteilte Autonomie", *Jahrbuch des ital.-deutschen historischen Instituts in Trient, Il Mulino*, XXXII, pp. 303 ss.

Pallaver, Günther (2007), „La democrazia consociativa in Sudtirolo“, in Giuseppe Ferrandi e Günther Pallaver, a cura di, *La Regione Trentino Alto Adige nel XX secolo, vol. I*, Trento, Fondazione Museo Storico Trentino, Trento, pp. 499 ss.

Pallaver, Günther (2010), "Vom ethnischen zum territorialen cleavage", *Politika* 10.

Pallaver, Günther (2012), "Südtirol – vom dissoziativen zum assoziativen Konfliktlösungsmodell", in Hannes Obermair et al., a cura di, *Regionale Zivilgesellschaft in Bewegung*, Folio, Bozen-Wien.

Pallaver, Günther (2012), „Transformationsprozesse der Südtiroler Autonomie 1972-2012. Konfliktlösungsmodell, Konkordanzdemokratie, Parteien“, *Politika* 12, pp. 205-240

Payr, Julian von (2015), *Die Auswirkungen der 2014 geplanten Verfassungsreform auf die Südtirol-Autonomie*, Universität Bozen, Bozen.

Perathoner, Christoph, et al., a cura di (2016), *Europa der Regionen*, Springer, Berlin.

Perini, Stefan (2015), „Auf der Suche nach neuen Gleichgewichten: Wirtschaftspolitik in Südtirol“, *Politika* 15, 2015, pp. 181-200

Peterlini, Hans-Karl (2003), *Wir Kinder der Südtirol-Autonomie*, Folio, Bozen-Wien.

Peterlini, Hans-Karl (2012), *100 Jahre Südtirol. Geschichte eines jungen Landes*, Haymon, Innsbruck.

Peterlini, Oskar (2000), *Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol. Überblick über Geschichte, Recht und Politik*, Autonome Region Trentino-Südtirol, Trento-Bozen.

Peterlini, Oskar (2008), „Die Föderalismusentwicklung in Italien und ihre Auswirkungen auf die Sonderautonomien am Beispiel der autonomen Region Trentino-Südtirol“, *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 63, 2008, pp. 189 ss.

Peterlini, Oskar (2010), *L'autonomia che cambia, Gli effetti della riforma costituzionale del 2001 sull'autonomia speciale del Trentino Alto Adige Südtirol e le nuove competenze in base alla clausola di maggior favore*, Praxis 3, Bolzano.

Peterlini, Oskar (2012), *Steuerföderalismus in Italien*, Prokopp & Hechensteiner, St. Pauls.

Peterlini, Oskar (2012), *Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens, Vom Zentralstaat zu föderalen Ansätzen: die Auswirkungen und ungeschriebenen Änderungen im Südtiroler Autonomiestatut*, New Academic Press, Wien.

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2005), *Barometro linguistico dell'Alto Adige 2004*, ASTAT, Bolzano.

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2015), *Barometro linguistico dell'Alto Adige 2014*, ASTAT, Bolzano.

Provincia Autonoma di Bolzano/Alto Adige – Istituto Provinciale di Statistica – ASTAT (2016), *Dipendenti Pubblici - Öffentlich Bedienstete 2014*, ASTAT, Bolzano.

Romeo, Carlo (2003), *Alto Adige/Südtirol, XX secolo. Cent'anni e più in parole e immagini*, RAETIA, Bolzano

Senato della Repubblica (2013), *Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Berger e Zeller*, n. 32, 15.3.2013.

Senato della Repubblica (2016), *Disegno di legge costituzionale d'iniziativa dei senatori Zeller et. al.*, n. 2220, 28.1.2016

Siegl, Walter (2010), "Südtirols Autonomie in Europa. Betrachtungen eines Zeitzeugen", *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, III, 3-4, pp. 229 ss.

Solderer, Gottfried (2001), *Das 20. Jahrhundert in Südtirol*, voll. IV e V, Raetia, Bozen.

Stocker, Martha (2007), *La storia della nostra terra: il Sudtirolo dal 1914 al 1992 – Cenni storici*, Athesia, Bolzano.

Toniatti, Roberto (2001), "L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol", in Joseph Marko et al., a cura di, *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, CEDAM, Padova.

Volgger, Friedl (2014), *Mit Südtirol am Scheideweg*, seconda ed., Raetia, Bozen.

Volgger, Ruth Margit (2014), *Über den Gebrauch der deutschen Sprache bei den öffentlichen Dienstleistungen in Südtirol. Theorie und praktische Anwendung*, Studienverlag, Innsbruck.

Zeller, Karl (1989), *Das Problem der völkerrechtlichen Absicherung des Südtirol Pakets und die Zuständigkeit des internationalen Gerichtshofs*, Braumüller, Wien.

## Publicazioni di POLITIS (selezione)

**Thomas Benedikter (2015), *Gaspedal und Bremse – Direkte Demokratie in Südtirol*, ARCA, Lavis**

In Sudtirolo da 20 anni si discute della democrazia diretta, ma non si è ancora arrivati ad una regolamentazione accettabile a livello provinciale. L'opera illustra in forma concisa e comprensibile procedure e regole di fondo, obiettivi e valori, attori ed effetti della democrazia diretta, confronta le obiezioni nei confronti di diritti referendari più completi e evidenzia le possibilità di un miglioramento di tali diritti in provincia di Bolzano. Disponibile solo in lingua tedesca.

**Thomas Benedikter, a cura (2014) *Con più democrazia verso più autonomia – Cittadini e cittadine partecipano*, POLITIS-SBZ, Bolzano**

La pubblicazione raccoglie i contributi di circa 30 esperti che hanno partecipato al progetto di formazione „La riforma dell'autonomia – Cittadini e cittadine partecipano“ nell'anno 2013/14. Obiettivo del progetto era quello di accrescere l'interesse sul tema, approfondire nuove soluzioni nel dialogo con esperti e promuovere lo scambio fra cittadini di vari gruppi linguistici (su [www.politis.it](http://www.politis.it)).

**Paolo Michelotto e Thomas Benedikter (2014) *Più democrazia nella politica comunale – Strumenti di partecipazione deliberativa e democrazia diretta a livello comunale. Una guida*, POLITIS**

Questa pubblicazione offre un prospetto dei vari metodi di partecipazione, in parte già applicati in molti comuni del Trentino-Alto Adige, nel resto d'Italia e nell'area germanofona. L'illustrazione è completata con interviste a esperti e sindaci, nonché con esempi di regolamentazione giuridica. Da scaricare liberamente dal sito: [www.politis.it](http://www.politis.it)

**Thomas Benedikter (2014) *Più potere ai cittadini – Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, Ed. POLITIS, Bolzano**

Questo volume nella sua seconda edizione offre un'ottica ampia sulla gamma completa della democrazia diretta, partendo dagli intenti di fondo dei diritti referendari e dall'esperienza raccolta in Svizzera ed in Ticino in particolare. Si sofferma sulle innovazioni adottate dalle Regioni in Italia e, traendo lezioni dalle esperienze italiane di 40 anni di referendum abrogativo, presenta le linee guida di una possibile riforma dei diritti referendari partendo dalla proposta di legge costituzionale popolare Quorumzero.

Da scaricare liberamente dal sito: [www.politis.it](http://www.politis.it)







*L'autore:* **Thomas Benedikter**, economista e ricercatore sociale, pubblicista, attivo nella ricerca, consulenza politica e educazione civica. Attività professionale nell'amministrazione provinciale, nella ricerca empirica economica e sociale, nella scuola professionale. Collaborazione con l'EURAC per progetti di analisi comparata di sistemi di autonomia, con organizzazioni per i diritti umani (Associazione per i popoli minacciati) e altri istituti di ricerca. Varie pubblicazioni su conflitti etnici, diritti delle minoranze, economia e società del Sudtirolo e sulla partecipazione diretta dei cittadini alla politica. Collabora con varie riviste. Nel 2013 è stato uno dei fondatori del Centro studi POLITIS.

*L'editore:* **POLITIS** - Centro sudtirolese di formazione e studi politici

Una democrazia moderna e viva ha bisogno di cittadini ben informati e impegnati per il bene comune, dotati di mente critica, tesi alla partecipazione attiva nella *res publica*. Da qui il nome di questa nuova cooperativa di formazione e ricerca, perché *politis* in greco significa *cittadino*. La partecipazione è più efficace se viene sostenuta da una riflessione sui fenomeni politici e sociali basata su analisi e studi scientifici. Un vero impegno politico è il presupposto della maturità civica che POLITIS vuole favorire. POLITIS è un'organizzazione indipendente che si avvale della collaborazione di competenze professionali complementari. Questa attività include vari servizi:

- ricerche politiche, sociali ed economiche sui problemi della società locale;
- pubblicazione e diffusione dei risultati delle ricerche e degli strumenti didattici e formativi;
- un'ampia gamma di attività di formazione civica per vari gruppi specifici;
- consulenza politica alle iniziative civiche;
- tutte le attività che riguardano lo sviluppo e la promozione della democrazia e dell'integrazione sociale.

[www.politis.it](http://www.politis.it)