

Thomas Benedikter (cur.)

# Con più democrazia verso più autonomia

La riforma dell'autonomia - I cittadini partecipano

*Risultati di un progetto di formazione*

**POLITIS**  
πολίτης  
POLITISCHE BILDUNG UND STUDIEN IN SÜDTIROL  
CENTRO SUDTIROLESE DI FORMAZIONE E STUDI POLITICI  
ZENTER DE STUDE Y DE FORMAZION POLITICA DL SÜDTIROL  
SOUTH TYROL'S CENTER FOR POLITICAL STUDIES AND CIVIC EDUCATION

*Contributi allo sviluppo della democrazia 2.2014*

Thomas Benedikter (a cura di)

## Con più democrazia verso più autonomia

La riforma dell'autonomia - I cittadini partecipano

Risultati di un progetto di formazione 2013/14

Bolzano, aprile 2014

© Copyright POLITIS

Editore: *Südtiroler Bildungszentrum* e

Coop. sociale POLITIS - Centro sudtirolese di formazione e studi politici

Piazza Domenicani 35, 39100 Bolzano, info@politis.it, Tel. +39 0471 973124

www.politis.it

Idea e redazione: Thomas Benedikter

Traduzioni in italiano: Monica Margoni e Thomas Benedikter

Revisione linguistica risultati sondaggio online: Giuliana Cannata

Composizione grafica e della copertina: Hanna Battisti

Stampa: ESPERIA, Lavis (TN)

Foto: tutte dell'editore o dei rispettivi relatori, esperti e relatrici

© Il copyright di questa pubblicazione è sottoposta alla Creative Commons License "Attribution-Non-Commercial-No Derivs 2.5". Siete liberi di riprodurre e diffondere l'opera alle seguenti condizioni:

\* Attribuzione: dovete attribuire l'opera nel modo specificato dall'autore.

\* Uso non-commerciale: non usare quest'opera a scopo commerciale.

\* Divieto di opere derivate: non potete alterare, trasformare o creare altri lavori sulla base di quest'opera.

\* Per ogni riutilizzo o diffusione dovete chiarire a terzi i termini della licenza di quest'opera.

Ognuna di queste condizioni può essere revocata se si ottiene il permesso dal titolare del copyright.

Per maggiori informazioni: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/>

### Ringraziamenti

Si ringrazia inanzitutto tutti i relatori e le relatrici, le esperte nonché gli esperti intervistati, i quali gratuitamente hanno messo a disposizione i loro interventi, tenuti durante il ciclo di conferenze, senza onorario, ai fini della presente pubblicazione.

Ringraziamo per il sostegno finanziario la Provincia Autonoma di Bolzano (Rip. Università, ricerca e innovazione), la Fondazione Cassa di Risparmio di Bolzano. Inoltre ringraziamo la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige per il contributo concesso per la versione in lingua italiana.

Un ringraziamento al Sindaco e al Comune di Bolzano per il patrocinio e il supporto tecnico.

Un particolare ringraziamento a Monica Margoni, che ha condotto le audizioni con gli esperti, Hanna Battisti per il lavori grafici e la coordinatrice del Südtiroler Bildungszentrum Irene Heufler.

Si ringrazia l'Istituto di ricerche sociali e demoscopia APOLLIS, Bolzano.

Infine un ringraziamento a tutti i partecipanti al progetto di formazione che con il loro impegno e i loro contributi hanno arricchito questo progetto partecipativo.

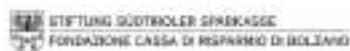
Thomas Benedikter (cur.)

# Con più democrazia verso più autonomia

La riforma dell'autonomia - I cittadini partecipano

*Risultati di un progetto di formazione*

**POLITIS**  
πολιτης  
POLITISCHE BILDUNG UND STUDIEN IN SÜDTIROL  
CENTRO SUDTIROLESE DI FORMAZIONE E STUDI POLITICI  
ZENTER DE STUDE Y DE FORMAZION POLITICA DL SÜDTIROL  
SOUTH TYROL'S CENTER FOR POLITICAL STUDIES AND CIVIC EDUCATION



Contributi allo sviluppo della democrazia 2.2014

6	<b>Per un ampliamento della nostra autonomia dinamico e consensuale</b> <i>Otto Saurer</i>	77	<b>Più efficienza nell'intero sistema delle politiche sociali con un'autonomia più ampia</b> <i>Karl Tragust</i>
7	<b>Introduzione - Un percorso di formazione per promuovere la partecipazione dei cittadini alla riforma dell'autonomia</b> <i>Thomas Benedikter</i>	80	<b>Un sistema di finanziamento della Provincia autonoma più solido per garantire maggior autonomia nella politica fiscale provinciale</b> <i>Eros Magnago</i>
9	<b>Lo sviluppo dell'autonomia dalla prospettiva ladina</b> <i>Christoph Perathoner</i>	83	<b>L'Alto Adige riesce a cogliere le sue opportunità nella politica economica?</b> <i>Alberto Stenico</i>
13	<b>Aspettative del gruppo linguistico italiano nei confronti dell'ampliamento dell'autonomia</b> <i>Lucio Giudiceandrea</i>	86	<b>La riforma dell'autonomia in una prospettiva del Trentino</b> <i>Roberto Toniatti</i>
15	<b>Coniugare la concordanza etnica con la legittimazione democratica</b> <i>Thomas Benedikter</i>	92	<b>La riforma dell'autonomia in una prospettiva altoatesina</b> <i>Alessandro Urzì</i>
21	<b>L'autonomia speciale, il Parlamento e la Costituzione</b> <i>Francesco Palermo</i>	95	<b>L'amministrazione della giustizia potrebbe passare alla Provincia autonoma?</b> <i>Intervista con il magistrato Dr. Heinz Zanon, già Presidente del Tribunale di Bolzano</i>
23	<b>La riforma dello Statuto di autonomia - L'inizio di una nuova era</b> <i>Oskar Peterlini</i>	100	<b>Quale autonomia culturale e politica formativa in un'"autonomia integrale"?</b> <i>Pius Leitner</i>
34	<b>La Convenzione per la stesura del nuovo Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia</b> <i>William Cisilino</i>	104	<b>Più potere ai cittadini all'interno di un'autonomia completa</b> <i>Thomas Benedikter</i>
40	<b>Tentativi e prospettive di ammodernamento degli statuti speciali: velleità o pragmatismo?</b> <i>Robert Louvin</i>	109	<b>Per un'autonomia dei cittadini e delle cittadine</b> <i>Riccardo Dello Sbarba</i>
50	<b>Un'Assemblea costituente regionale come „sostanza di nuovo rapporto fra cittadini e Stato“</b> <i>Intervista con l'On. Pierpaolo Vargiu</i>	113	<b>La riforma dell'autonomia e la partecipazione</b> <i>Bernd Karner</i>
53	<b>Riforme per la convivenza - Riforma dello Statuto di autonomia</b> <i>Günther Pallaver</i>	117	<b>La riforma dell'autonomia e la democrazia diretta</b> <i>Stephan Lausch</i>
57	<b>Gli aspetti di diritto internazionale dell'autonomia sudtirolese, l'integrazione europea e la doppia cittadinanza</b> <i>Peter Hilpold</i>	120	<b>Modelli di sviluppo dell'autonomia: il fattore europeo</b> <i>Esther Happacher</i>
62	<b>Esperienze nell'applicazione dell'autonomia dal 1972 fino ad oggi</b> <i>Karl Rainer</i>	126	<b>Una fotografia di opinioni sull'autonomia - Il sondaggio sulla riforma dell'autonomia</b> <i>Thomas Benedikter</i>
66	<b>Lacune e deficit nell'applicazione della nostra autonomia</b> <i>Siegfried Brugger</i>	145	<b>Progetto di legge per l'istituzione di una Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia</b>
70	<b>Sfruttare meglio le opportunità dell'autonomia vigente</b> <i>Luisa Gneccchi</i>	151	<b>Appendice</b>
73	<b>Più giustizia sociale con più autonomia?</b> <i>von Sepp Stricker</i>	151	Il questionario del sondaggio online sulla riforma dell'autonomia Bibliografia

## Per un ampliamento della nostra autonomia dinamica e consensuale

Otto Saurer

Un cordiale benvenuto a tutti quanti. A nome della Rete di Partecipazione presso il *Südtiroler Bildungszentrum* ho il piacere di inaugurare il ciclo di audizioni degli esperti e di incontri di riflessione, che ruotano attorno agli argomenti „Con più democrazia verso più autonomia“. La Rete per la partecipazione è una piattaforma civica di volontari tesa a rafforzare la partecipazione politica dei cittadini a tutti i livelli e alla costruzione di una rete eco-sociale.

Per secoli la storia del Tirolo è stata caratterizzata da aspirazioni democratiche per una costituzione che possa dare alla regione ed ai suoi cittadini più autogoverno e più autonomia politica. L'accordo di Parigi dal 1946 è diventata la Magna Charta della „costituzione sudtirolese“, se permettete questo termine. L'impegno per l'applicazione dei diritti già garantiti poi è durata ancora per mezzo secolo. Oggi sembra che la grande maggioranza della nostra popolazione possa identificarsi in questa autonomia, per cui si apre la prospettiva del suo ampliamento dinamico e consensuale. Ci sono già varie iniziative che operano in questa direzione, per esempio il gruppo Manifest/o 2019, con cui la Rete per la Partecipazione collabora strettamente. Inoltre, ci sono i partiti politici responsabili e cittadini impegnati che già ci lavorano. È già stata avanzata la proposta di convocare una Convenzione provinciale, cioè una specie di „assemblea costituente“ per elaborare una costituzione provinciale. L'attuale crisi economica e finanziaria può dare un'ulteriore spinta a pensare a miglioramenti nell'attuale assetto regionale dello Stato e nei rapporti fra Stato, Regioni e Province autonome.

Il *Südtiroler Bildungszentrum* già in passato, nell'ambito del diritto comparato, in varie occasioni si è occupato di questioni di autonomia. Con il ciclo di conferenze che inizia oggi la Rete per la Partecipazione, che collabora con il SBZ, desidera dare un contributo per addentrarsi in forma oggettiva a questo argomento sicuramente complesso. Ringraziamo il Dr. Thomas Benedikter di aver elaborato questo progetto e che con Monica Margoni coordina tutti i gli incontri e iniziative anche per conto della cooperativa POLITIS. Inoltre ringraziamo la ripartizione per la ricerca e università della Provincia autonoma, la Regione Trentino-Alto Adige e la Fondazione Cassa di Risparmio che con il loro contributo finanziario hanno consentito la realizzazione di questo progetto di formazione. È un particolare onore che il Sindaco di Bolzano abbia dato il patrocinio per questa iniziativa.

Dr. Otto Saurer

Presidente del *Südtiroler Bildungszentrum*



## Un percorso di formazione per promuovere la partecipazione dei cittadini alla riforma dell'autonomia

In questi ultimi anni l'ampliamento dell'autonomia è uno dei temi centrali della politica della nostra terra. Da decenni i rappresentanti sudtirolesi a Roma si impegnano per un miglioramento del livello e della qualità dell'autogoverno, sia in Parlamento che nelle Commissioni paritetiche. Solo una volta, nel 2001, il nostro Statuto di autonomia è stato modificato, cioè mediante la riforma del titolo V della Costituzione. Perfino quelle modifiche non sono ancora formalmente integrate nello Statuto, che ora ha compiuto 42 anni. Oggi si tratta di aggiornare lo Statuto sotto diversi aspetti, partendo sia dalle lacune e disfunzioni da tempo presenti, che da nuove esigenze e bisogni.

La SVP ha dichiarato „l'autonomia integrale“ come nuova linea guida, gli altri partiti di lingua tedesca si pronunciano per l'autodeterminazione che potrebbe sfociare in diverse forme di organizzazione statale. I partiti italiani non si sono ancora posizionati con chiarezza, altre forze puntano a migliorare inanzitutto il rapporto fra i gruppi linguistici. Sembra esserci invece un'ampia intesa sulla necessità di una riforma con un più ampio coinvolgimento dei cittadini.

Oggi la cittadinanza si trova perciò a doversi confrontare con diversi progetti politici sul futuro della provincia, che sembrano escludersi a vicenda. Si rischia di non arrivare ad un progetto di riforma che possa essere convincente per un'ampia maggioranza di tutti i gruppi linguistici, come fu il caso nel 1969-70, ma che si rimanga fermi in una fase di stallo a causa delle posizioni contrastanti. A Roma, inoltre, il contesto per un ampliamento deciso dell'autonomia non è molto favorevole, anzi, la Provincia autonoma di Bolzano, come altre Regioni autonome, deve battersi per difendere i risultati già raggiunti.

D'altra parte la popolazione locale si trova di fronte ad una grande opportunità. Dopo decenni di applicazione del „Pacchetto“, risalente al 1972, e un processo che si contraddistingue da accordi finanziari vantaggiosi con Roma, si è diffusa la consapevolezza che l'autonomia territoriale - cioè la quantità e qualità delle competenze gestite a livello provinciale - non solo porta vantaggi a tutti, ma possa essere ampliata con il consenso della maggior parte del gruppo italiano. La qualità dell'autogoverno può essere migliorata per garantire uno sviluppo economico e sociale stabile, ma anche alcuni regolamenti nel rapporto fra gruppi possono essere adattati. Un ampio consenso per un 3° Statuto significherebbe non solo maggiore legittimità politica, ma anche maggiore possibilità di successo nelle trattative con lo Stato.

Finora in Alto Adige/Sudtirolo non c'è stato un quadro istituzionale, che permettesse la discussione e approvazione con un metodo pluralista e trasparente di un tale progetto di

riforma. L'autonomia sudtirolese è stata finora una questione per pochi esperti, benché lo Statuto e le norme di attuazione equivalgano ad una sorta di „costituzione provinciale“, e benché i partiti del governo provinciale, a differenza del 1969, siano stati votati da appena la metà dell'elettorato. Né il Consiglio provinciale, l'istituzione che rispecchia più fedelmente il pluralismo politico, né i cittadini, i veri sovrani nella democrazia, hanno un diritto di partecipazione. E' sorto quindi anche un problema di legittimità.

Una via d'uscita potrebbe essere rappresentata da un'assemblea statutaria, definita talvolta anche Convenzione, un percorso già sperimentato in altre regioni e qui proposto da vari politici. Non è ancora chiaro se questa Convenzione verrà eletta direttamente oppure solo nominata dal Consiglio provinciale, se dovrà essere composta da soli esperti o anche da cittadini della società civile. E' chiaro invece che una tale assemblea, se ben organizzata, aprirebbe la strada ad un processo di informazione e di dibattito sulle riforme necessarie, per trovare un consenso almeno da parte della maggioranza di tutti e tre i gruppi linguistici. Si prospetta il salto di qualità, che Günther Pallaver ama definire il passaggio dall' „autonomia dissociativa“ all' „autonomia associativa“.

In vista di una eventuale Convenzione per un 3° Statuto di autonomia il Südtiroler Bildungszentrum, in collaborazione con la cooperativa sociale POLITiS, ha voluto fare da apripista offrendo un progetto di formazione politica. La nostra autonomia è un insieme di regole piuttosto complesso, non tanto familiare a molti cittadini. L'autonomia non figura quasi nei programmi scolastici e di educazione permanente, ma avere maggiori conoscenze dell'autonomia significa creare le premesse per una partecipazione consapevole e critica.

Questo progetto di formazione ha offerto uno spazio di dialogo con quasi 30 esperti, i partecipanti a loro volta si sono riuniti in incontri di riflessione per approfondire gli argomenti trattati. Un'inchiesta online ha indagato quali scenari, riforme e soluzioni propongono i cittadini. Professionisti, tecnici e politici si sono occupati di tutta una serie di aspetti rilevanti della nostra autonomia. Ciò che questo progetto non ha potuto produrre è la bozza di un nuovo Statuto di autonomia, opera riservata a un gruppo più ristretto di studiosi. Il presente volume raccoglie una trentina di sintesi e saggi, riporta brevemente i risultati dell'inchiesta online e l'intervento centrale del simposio conclusivo. In questa raccolta sintetica si accenna anche al metodo partecipativo per l'ampliamento del nuovo Statuto con il coinvolgimento dei cittadini e si elencano i diritti di partecipazione diretta o da inserire nello Statuto stesso, o da inserire nelle norme provinciali. „I cittadini partecipano“ era il motto di questo progetto, o in altre parole: „Arrivare con più partecipazione ad un miglior Statuto che a sua volta offrirà nuovi spazi di partecipazione“. Mi auguro che questo volume rappresenti un modesto contributo per il raggiungimento di questo obiettivo.

Dr. Thomas Benedikter

Coordinatore del progetto, Presidente coop. sociale POLITiS

## Lo sviluppo dell'autonomia dalla prospettiva ladina

*Christoph Perathoner*

Parlare dello sviluppo dell'autonomia da una prospettiva ladina è una sfida in questa fase storica. Due anni fa, come ladini nella SVP, fummo invitati a preparare un disegno di legge costituzionale, poi presentato in Parlamento nel 2012 e riproposto nel 2013. Con questa proposta dovevano essere eliminate alcune discriminazioni nei confronti del gruppo linguistico ladino all'interno dello Statuto di autonomia. Negli ultimi due decenni il gruppo ladino in provincia di Bolzano ha fatto grandi passi in avanti. Nel 1919, al momento dell'annessione, il gruppo ladino non aveva ancora sviluppato un sufficiente senso di identità collettiva. Solo nel secolo XIX la linguistica era arrivata alla conclusione che il ladino non fosse solo un dialetto italiano, ma una lingua a sé stante. Questo ritardo ha comportato che nel corso della storia i ladini non abbiano mai maturato un forte senso di comunità etnico-linguistica. Anche singole manifestazioni come quella del Passo Pordoi del 1920 per una maggiore autonomia a favore dei ladini fu opera di una piccola élite, mentre la popolazione non si riconosceva come ladina, ma piuttosto come una comunità facente parte del Tirolo storico. Dal punto di vista „etnico“ i ladini si consideravano più tirolesi che ladini. Prima e durante la 2a Guerra mondiale simili manifestazioni per un'autonomia etnica furono vietate dal regime. Dopo la guerra, fra i ladini si è respirata per tanti anni una forte polarizzazione, soprattutto a causa dello strappo delle opzioni del 1939 che lacerò anche il mondo ladino. Anche durante la mia gioventù in Val Gardena la gente soleva identificarsi ancora o come persona che aveva scelto di restare oppure come persona che aveva optato per il 3° Reich.

Dopo la 2a Guerra mondiale i ladini delle Dolomiti vennero divisi fra tre province: Bolzano, Trento e Belluno, per cui la cultura ladina si sviluppò in modo completamente diverso. Dopo la divisione, gli idiomi ladini si sono sviluppati in forma differenziata sul piano linguistico. Nell'Ampezzano, solo una piccola minoranza parla tuttora ladino, mentre la Val di Fassa è riuscita a mantenerlo. Anche dopo il 1945 i ladini ebbero inizialmente una posizione piuttosto debole, dato che l'Italia continuava a considerarli un ceppo specifico degli italiani. Nell'Accordo di Parigi non figuriamo esplicitamente, benché l'Austria l'avesse rivendicato. Neanche nelle risoluzioni dell'ONU del 1960-61 i ladini vengono nominati come tali, ma si fa riferimento alle „minoranze austriache“ in Italia. I ladini non sono citati nemmeno nella quietanza liberatoria del 1992.

Solo dopo 30 anni, cioè a partire dagli anni 1980, maturò una certa consapevolezza nell'autopercezione di noi ladini come ladini. Io provengo da una famiglia ladina. Mio nonno, però, scriveva sempre e solo in tedesco, perfino ai propri familiari, mai in ladino. Anche

mio padre non usava la lingua ladina scritta. Per me la lingua ladina scritta è una pratica quotidiana: quando mi rivolgo a persone di lingua ladina uso automaticamente sempre il ladino, non importa che sia un SMS, una lettera commerciale o una lettera d'amore. Ai tempi dei miei genitori il ladino scritto non veniva proprio insegnato. Come lingua scritta erano ammessi esclusivamente il tedesco e l'italiano, riconosciute come lingue „di un certo rango“. Ma a partire dagli anni 1980 noi ladini abbiamo compiuto un forte salto di qualità in rapporto alla lingua e abbiamo sviluppato una consapevolezza molto più forte della nostra specificità culturale.

Questo è il presupposto per poter parlare di un gruppo linguistico ladino a sé stante, che si articola in forma collettiva e in tale forma potrà anche essere partecipe alla riforma dell'autonomia. Se consideriamo questa questione in termini politici, finora in Ladinia solo una stretta elite si è occupata di politica, e queste persone sono state poi subito collocate in qualche posizione di rilievo. Si provava quindi una certa soddisfazione ogni volta che un ladino arrivava a ricoprire una posizione di prestigio, cosa che purtroppo talvolta era percepita come un alibi.

Tuttavia, con il 2° Statuto del 1972, la posizione giuridica ladina è migliorata sostanzialmente. Un ruolo importantissimo è ricoperto dalla scuola paritetica, che si addice in modo speciale alla nostra realtà. Per noi, senza dubbio, il 2° Statuto di autonomia rappresenta finora la Magna Charta della nostra tutela, non certamente l'Accordo di Parigi. Naturalmente anche questo Statuto va migliorato e integrato in vari punti. A questo scopo nel 2012 e nel 2013 abbiamo presentato una proposta di legge costituzionale cui ho avuto l'onore di partecipare.

L'autonomia è un processo dinamico, come il diritto delle minoranze in generale, e la sfida è di convincere sempre più cittadini della validità di questo processo. A noi ladini si è presentata anche la possibilità di partecipare direttamente. Però quando organizzai degli incontri in Val Gardena e in Val Badia, per presentare le nostre idee sulla riforma dell'autonomia, la partecipazione fu scarsa e rimasi perplesso di fronte alla scarsa conoscenza del nostro Statuto di autonomia. Parecchi sindaci e rappresentanti della SVP non avevano mai approfondito queste tematiche.

Nello Statuto di autonomia ci sono vari passaggi di natura formale che vanno modificati. Un argomento sostanziale è quello della proporzionale nelle posizioni dirigenziali. Siccome siamo solo poco più del 4% della popolazione, vengono riservati ai ladini relativamente pochi posti di lavoro. Se il numero dei posti messi a concorso è ridotto, spesso ai ladini non spetta nemmeno un posto. Dal settembre 2013 abbiamo un magistrato ladino al Tribunale di Bolzano, un altro progresso. Finora, presso il tribunale erano previsti dei posti per i ladini, ma non sono mai stati occupati. Questo sicuramente è dovuto anche alla situazione positiva sul mercato del lavoro delle nostre valli.

Forse i ladini in passato non si sono sufficientemente difesi, per cui tuttora nello Statuto troviamo varie lacune riguardo ai nostri diritti. Per esempio, il vicepresidente della Provincia deve tuttora appartenere al gruppo tedesco o italiano, non può essere un ladino. Un ladino della nostra provincia, quindi, può fare il presidente della provincia, ma non il suo vice. Questo elemento va cambiato.

Che cosa si può dire della rappresentanza ladina nella Giunta provinciale? La Giunta viene composta in base ai rapporti numerici presenti nel Consiglio provinciale. Secondo lo Statuto noi ladini, con il nostro 4% della popolazione, potremmo far parte della Giunta in forma facoltativa, in deroga alla proporzionale etnica nella sua interpretazione più stretta. Nell'ambito di una riforma dell'autonomia va contemplata una presenza obbligatoria di un ladino nella Giunta provinciale, anche a titolo solo „etnico“, cioè in assenza di un accordo di coalizione programmatico con uno o più consiglieri ladini. Finora lo Statuto prevede che tutti i tre gruppi linguistici devono essere presenti nel Consiglio provinciale, non però nella Giunta, per cui un'eventuale posto in Giunta per i ladini dipende ancora dalla buona volontà del partito di maggioranza.

C'è un'altra norma che è stata evidenziata dall'ex consigliere Carlo Willeit, che riguarda la procedura per l'approvazione del bilancio di previsione da parte del Consiglio provinciale. Ogni gruppo linguistico, stando allo Statuto, ha il diritto di votare su determinati capitoli del bilancio in forma distinta. Qualora il bilancio di previsione venga respinto dalla maggioranza di uno dei gruppi linguistici all'interno del Consiglio, entra in azione una Commissione di mediazione, composta da due membri italiani e due membri tedeschi. Se in quella sede non si riesce a trovare un accordo, il contenzioso passa al T.A.R. di Bolzano. Carlo Willeit ha giustamente sollevato il problema della mancanza di un membro ladino in questa commissione di mediazione. Inoltre ha anche tematizzato la definizione della „quota ladina“ nei fondi per l'edilizia agevolata. Oggi sono esclusivamente tedeschi e italiani a stabilire quanti fondi finanziari vengano stanziati a favore dei ladini. Questa norma andrebbe modificata in modo da creare una commissione a tre membri, un consigliere per ogni gruppo linguistico. In seconda istanza la parola passerebbe al Tribunale amministrativo.

Anche nell'articolo 89 dello Statuto i ladini sono stati dimenticati. Si tratta di un regolamento di importanza secondaria, ma questa lacuna è pur sempre sintomatica. I commi 6 e 7 disciplinano le possibilità di trasferimento dei dipendenti statali a sedi all'esterno della Provincia e della Regione. Un'altra norma lacunosa dello Statuto è la seguente: al massimo il 10% dei dipendenti del gruppo tedesco, per es. dell'INPS, delle Poste ecc, possono essere trasferiti fuori provincia. Anche in questo caso i ladini sono stati nuovamente dimenticati. Lo stesso vale per i giudici che non possono essere trasferiti fuori provincia se fanno parte del gruppo tedesco. I magistrati ladini, invece, a differenza di quelli tedeschi possono essere liberamente trasferiti. Un altro articolo paradossale è quello relativo alla composizione del T.A.R. di

Bolzano. Questo tribunale è composto da otto giudici, quattro italiani e quattro tedeschi, nessun ladino. Quattro giudici sono nominati da Roma, quattro da Bolzano, ma nessun ladino può far parte del T.A.R. di Bolzano. È piuttosto buffo che un ladino possa fare il giudice amministrativo in tutta Italia tranne che in Sudtirolo.

Lo stesso vale per il Consiglio di Stato, per il quale la Provincia autonoma di Bolzano, secondo l'art. 93 dello Statuto, può proporre due consiglieri. Ancora una volta non c'è traccia dei ladini. Ciò che ritengo addirittura perverso è la composizione prevista finora per la Commissione dei 6 e dei 12, competenti per l'elaborazione delle norme di attuazione dello Statuto. Fino a poco tempo fa solo tedeschi e italiani erano presenti in queste commissioni, eccetto il fassano Beppe De Tomas, che per breve tempo fece parte della Commissione dei 6. Bisogna ricordare che anche all'interno della SVP ci furono divergenze tra tedeschi e ladini su alcune questioni relative all'applicazione dell'autonomia. In ogni caso, in queste commissioni paritetiche è indispensabile avere presente tutti e tre i gruppi linguistici. Va quindi creato l'obbligo di nominare anche un ladino per la Commissione dei 6.

Questa opera di verifica delle possibilità di miglioramento dello Statuto va perciò fatta seriamente, cercando di coinvolgere di più la popolazione, senza lasciare che sia un gruppo troppo ristretto di esperti ad occuparsene. È importante per noi come minoranza ladina che sempre più cittadini vengano sensibilizzati e provino interesse per questa materia. L'autonomia è qualcosa di dinamico. Si tratta dell'autonomia territoriale, ma anche della tutela delle minoranze.



*DDr. Christoph Perathoner,  
avvocato a Bolzano, Obmann dell'SVP di Bolzano,  
rappresentante di spicco dei ladini all'interno della  
SVP*

## Aspettative del gruppo linguistico italiano nei confronti dell'ampliamento dell'autonomia

*Lucio Giudiceandrea*

Dal punto di vista storico l'autonomia è stata una conquista da parte del gruppo linguistico tedesco, sostenuta formalmente anche da una parte consistente dei partiti italiani che, per questo loro sostegno, hanno perso anche consenso. L'autonomia non è stata accolta con entusiasmo dagli italiani, è stato come "ingoiare un rospo". Ciò è dimostrato dal successo che i partiti della destra nazionalista italiana hanno avuto per molti anni, la raccolta di firme negli anni '80 per chiedere l'abolizione della proporzionale. Da 15 anni le cose stanno cambiando, si assiste ad una maggiore apertura da parte italiana nel considerare l'autonomia come una chance, basti pensare alle coalizioni elettorali tra SVP e PD, o al mondo del lavoro, come la richiesta da parte dei sindacati di essere maggiormente autonomi nella contrattazione collettiva.

Si può però osservare una certa asimmetria: mentre da una parte il gruppo tedesco è proiettato verso nuove forme di autonomia, il gruppo italiano ci sta arrivando adesso. In Alto Adige abbiamo inoltre la particolarità "etnica". Il quadro ritrae quindi una situazione "in bilico": ci sono segni di divergenza e del rilancio del confronto etnico, se pensiamo alla toponomastica, e di ricomposizione e avvicinamento, come la scuola e il plurilinguismo. Il futuro dipende da noi, come ci orienteremo e cosa vorremo.

Per quanto riguarda l'informazione del servizio pubblico e la formazione dell'opinione pubblica, c'è da sottolineare la particolarità della Rai in un contesto di sviluppo di una nuova autonomia. Il sistema adottato finora è sequenziale, di "Nebeneinander". Mentre le trasmissioni tv in tedesco, italiano e ladino sono sintonizzate su una stessa rete, questo non vale per la radio. Le trasmissioni radio in lingua italiana vengono trasmesse su Radio 1 e Radio 2, non dalla quarta rete, che è a disposizione della lingua tedesca e ladina. Mentre da una parte è cresciuto il livello di formazione e informazione nell'opinione pubblica, dall'altra parte l'offerta dal punto di vista quantitativo per la lingua italiana non è adeguata alle esigenze del pubblico locale, nonostante le maggiori competenze che l'autonomia ci dà rispetto ad altre regioni italiane.

Ci troviamo inoltre a dividere con Trento i nostri spazi nel palinsesto, perché le due province governano autonomamente. E poi non ci sono trasmissioni in italiano che offrano uno spazio per discutere temi di attualità, come nella redazione tedesca. Penso che occorra osare qualcosa di più, come fa per esempio il canale franco-tedesco Arte, che ha la mission di promuovere una maggiore comprensione tra i due popoli. Perché non ipotizzare trasmissioni nelle quali ognuno parla la propria lingua? Con due conduttori di lingua diversa che si riassu-

mono e integrano? Occorre creare “Lust auf den Anderen” (piacere di conoscere l’altro). Occorre che il servizio pubblico possa agire in autonomia, avere maggior spazio e libertà nella programmazione dei palinsesti, creare reciprocità dal punto di vista linguistico all’interno delle tre redazioni, investire sulla formazione culturale del personale per favorire lo scambio e la conoscenza reciproca. Una maggiore autonomia si raggiunge con più convivenza.



*Lucio Giudiceandrea,  
giornalista della redazione italiana della RAI di Bolzano,  
pubblicista e autore, promotore dell’iniziativa Manifest/o  
2019*

## Coniugare la concordanza etnica con la legittimazione democratica

*Thomas Benedikter*

E’ ormai opinione condivisa da tutti che lo Statuto di autonomia abbia bisogno di una revisione. Dal 1992, anno della quietanza liberatoria, e dal 2001, anno della riforma costituzionale, molte cose sono successe. Ora si percepisce la necessità di ritoccare a fondo l’autonomia del 1972. Le stesse modifiche già approvate nel 2001 devono venire inserite in modo sistematico in uno Statuto aggiornato. Sembra che ormai la maggior parte delle forze politiche locali mostri una certa apertura in tal senso, e già alcune parti di una tale riforma sono anticipate nella proposta di legge costituzionale n. 32 del 15-3-2013 (firmatari i senatori Karl Zeller e Hans Berger).

Per quei tempi l’autonomia del „Pacchetto“ (1972) fu un compromesso accettabile, stipulato fra le minoranze etniche locali, l’Austria come Stato protettore e lo Stato italiano, ma sin dall’inizio incompleto e lacunoso. Gli sviluppi sul piano sociale e politico a livello provinciale e nel contesto nazionale richiedono nuovi spazi di autogoverno locale e nuove competenze normative autonome.

Nel frattempo, una fetta crescente della popolazione si esprime a favore dell’autodeterminazione con varie opzioni di nuovi status costituzionali del Sudtirolo/Alto Adige, benché in una prospettiva di „Realpolitik“ queste proposte appaiono poco praticabili. Al contrario: in Italia attualmente spira un vento poco favorevole per le Regioni a statuto speciale in generale sia in Parlamento che nell’opinione pubblica. Su questo sfondo sembra essere un atto dovuto da parte della popolazione locale e dei suoi rappresentanti presentare un progetto praticabile sul piano politico, compatibile con la Costituzione e democraticamente legittimato, poiché non sembrano ancora esaurite le possibilità di miglioramento dell’autonomia vigente. Ma con quale metodo si potrebbe arrivare ad una simile proposta?

### **Il bisogno di autonomia statutaria**

In questo contesto va ricordato che la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le due Province autonome non dispongono di autonomia statutaria. A differenza delle Regioni a statuto ordinario il nostro statuto può essere modificato solo con la procedura prevista dall’art. 138 per le modifiche costituzionali, poiché tutti gli statuti speciali hanno rango costituzionale. A prescindere dalla portata di una riforma dello statuto, ogni modifica deve essere approvata dalle due Camere del Parlamento in doppia lettura. Non a caso in 42 anni il legislatore nazionale ha modificato gli Statuti speciali una sola volta nel 2001.

Almeno tale riforma, stando all’art. 103, comma 4 dello Statuto, non è sottoposta ad un referendum confermativo nazionale, ma nemmeno ad un referendum confermativo provinciale.

I cittadini interessati perciò non possono pronunciarsi definitivamente su un tale intervento attuato dal Parlamento. La Provincia di Bolzano e la Provincia di Trento non dispongono minimamente dell'autonomia statutaria o costituzionale di cui è dotato ogni Cantone svizzero e ogni Bundesland austriaco. E questo, in una democrazia, è il contrario della sovranità dei cittadini.

Inoltre il Consiglio provinciale è dotato di diritti molto limitati di iniziativa e di partecipazione in caso di una modifica dello Statuto. Può presentare proposte di mozione al Parlamento, ma l'iniziativa stessa rientra nei poteri del Consiglio regionale (art.103, 2° comma). D'altra parte il Consiglio provinciale, in caso di modifiche dello Statuto, deve essere sentito dal Parlamento, ma non ha nessun diritto formale di veto riguardo alle decisioni parlamentari. I partiti di minoranza in Consiglio provinciale (che oggi rappresentano più del 47% dell'elettorato) non ha quasi voce in capitolo, per non parlare dei cittadini con diritto al voto nella provincia di Bolzano. Semmai, la minoranza può articolarsi attraverso i deputati o senatori in sede parlamentare che però non sono sempre presenti.

#### **Riconoscere i cittadini come soggetti sovrani**

In una democrazia i cittadini sono i veri soggetti sovrani, ma in provincia di Bolzano riguardo allo Statuto di autonomia non hanno né diritto di petizione, né diritto di iniziativa statutaria (proposta di emendamento dello Statuto) né di referendum statutario. La sovranità dei cittadini equivale alla potestà di definire le regole fondamentali della propria regione e comunità. Soprattutto le leggi provinciali sulla forma di governo (per es. la legge elettorale e la legge sulla democrazia diretta) rientrerebbero in questa sfera di sovranità dei cittadini. Nei Bundesländer della Germania il sistema elettorale è uno degli argomenti che più di frequente vengono sottoposti al voto popolare. In provincia di Bolzano ciò non è possibile, poiché il referendum propositivo (proposta di legge di iniziativa popolare con diritto alla votazione referendaria) viene ritenuto inammissibile. Secondo la SVP l'art. 47 dello Statuto escluderebbe i cittadini da tale diritto, riservandolo al Consiglio provinciale. I cittadini o sette consiglieri provinciali possono ricorrere al referendum confermativo qualora siano contrari ad una legge elettorale o una legge sulla democrazia diretta della maggioranza del Consiglio provinciale. Per bloccare la legge SVP sulla democrazia diretta i cittadini hanno esercitato questo diritto partecipando al primo referendum confermativo che si è tenuto il 9 febbraio 2014.

L'autonomia statutaria, però, significa che ai cittadini interessati di una comunità e ai loro rappresentanti deve competere il diritto di riformare lo Statuto provinciale e regionale. Di questo diritto i cittadini delle cinque Regioni autonome sono privi, ma non è scritto da nessuna parte che questo dovrà valere per l'eternità.

#### **La Convenzione statutaria della Regione Friuli Venezia Giulia**

Un altro metodo di revisione dello statuto regionale è stato seguito da altre Regioni autonome. Nel 2004 con legge reg. n.12 del 2-4-2004 la Regione Friuli Venezia Giulia ha convocato una Convenzione ad hoc. („Convenzione per la stesura del nuovo Statuto speciale di

autonomia della Regione F.V.G.“). Di questa assemblea facevano parte consiglieri regionali e rappresentanti di numerose istituzioni, enti e associazioni (Camere di Commercio, sindacati, associazioni culturali ecc.). Dopo cinque mesi di consultazioni e dibattiti questa Convenzione ha approvato la bozza di un nuovo statuto regionale, discusso, emendato e approvato con maggioranza assoluta da parte del Consiglio regionale nell'autunno 2004. L'intero percorso partecipativo è stato coordinato dalla Presidenza del Consiglio regionale. Da quando poi, il 1 febbraio 2005, la proposta di legge per il nuovo Statuto è stata ufficialmente presentata al Parlamento, tutto si è arenato. Il Parlamento non si è più mosso, deludendo le grandi aspettative delle forze politiche, dei partecipanti e dell'opinione pubblica friulana.

#### **Un'esperienza di Convenzione in Valle d'Aosta**

Un metodo simile è stato scelto anche dalla Regione Valle d'Aosta. Come illustrato in questo volume da Robert Louvin, già presidente della Regione, in una prima fase (1997-98) la Valle d'Aosta incaricò una Consulta di esperti per la revisione di parti dello Statuto. Nel 2006 il Consiglio regionale istituì una „Convenzione per lo Statuto di autonomia“, attiva fino al 2008 con un'ampia partecipazione della società civile. Il Consiglio chiamò a far parte di questo consesso una serie di esperti, dall'Università alla Camera di Commercio. L'élite politica aveva giustamente riconosciuto che una revisione dello Statuto, elaborata esclusivamente dal Consiglio regionale, sarebbe stata un'azione autoreferenziale. Ciò nonostante non si è riusciti a coinvolgere strati più ampi della popolazione e più tardi tutto il percorso ha rischiato di trasformarsi in un'operazione di facciata. Infine, con la fine della legislatura la procedura si bloccò e non venne più ripresa. Attualmente una riforma dello Statuto aostano non figura sull'agenda politica della Valle d'Aosta.

#### **Una Convenzione sarda eletta dal popolo?**

I due modelli precedenti possono essere un'esperienza interessante di partecipazione della società civile, ma ancora troppo limitati nella loro capacità di coinvolgimento dei cittadini e quindi nella legittimità politica. Evidentemente la partecipazione va rafforzata a livello statutario per poter ottenere una legittimità politica più incisiva. Da questa analisi sembra essere partita l'iniziativa popolare „Sardegna si cambia“, che il 6 maggio 2012 invitò i cittadini a votare al referendum popolare sull'istituzione di una Convenzione statutaria eletta direttamente dai sardi. 525.000 cittadini parteciparono alla votazione che accolsero a grande maggioranza la proposta. Il Consiglio regionale venne perciò incaricato di creare i presupposti giuridici al fine di istituire una tale assemblea statutaria. Come spiega brevemente in questo volume il promotore principale di questo referendum, Pierpaolo Vargiu, già nel 2001 in Parlamento fu bloccato un disegno di legge costituzionale di modifica dello Statuto sardo per consentire l'istituzione di una Convenzione statutaria per riscrivere lo Statuto della Regione Sardegna. Il referendum popolare del maggio 2012 che chiedeva di istituire una tale Convenzione puntò ad un'assemblea incaricata ad elaborare un nuovo statuto, che dovrà comunque essere approvato del Consiglio regionale di Cagliari. Secondo Vargiu, il Consiglio avrebbe almeno l'obbligo morale di accogliere la proposta assembleare. Dopo le elezioni in Sardegna del 16 febbraio 2014 il nuovo Consiglio regionale dovrà trovare una soluzione.

### **Quale tipo di Convenzione per la Provincia di Bolzano?**

Secondo l'art. 103 lo statuto di Autonomia del Trentino-Alto Adige può essere modificato secondo l'iter previsto dall'art. 138 della Costituzione, escludendo un referendum confermativo nazionale. Nella prassi politica una tale revisione viene concordata dai vertici dei partiti di maggioranza, dalla Giunta provinciale e dal Governo. La nuova proposta di revisione per introdurre un'autonomia integrale è stata presentata da due senatori della SVP e da nessun altro. Il Consiglio provinciale, che deve essere sentito, se n'è occupato il 5 marzo 2014 rinviando la discussione alla Convenzione istituenda. I vari partiti non presenti nella coalizione di governo a Bolzano, che dall'ottobre 2013 hanno più del 47% dei voti e 16 seggi su 35, chiedono giustamente di avere voce in capitolo. Non solo la partecipazione diretta della popolazione, ma anche il ruolo del Consiglio provinciale va rafforzato. Il metodo praticato finora rispecchia il carattere del tutto elitario delle trattative sull'autonomia: al tavolo delle trattative siedono solo pochi esperti della SVP e alcuni esperti del governo.

Alcuni metodi più democratici per giungere alla definizione degli statuti regionali non sono solo oggetto di teorie, ma vengono da tempo praticati in regioni autonome di altri paesi (Catalogna, Paesi Baschi, Isole Aland, Färöer). Si tratta non solo di assegnare al Parlamento regionale un ruolo molto più forte, se non addirittura decisivo, nel processo di revisione statutaria, ma anche di far confluire nei lavori le posizioni e le preferenze di tutte le forze politiche e di tutta la popolazione. Ciò significa che ai cittadini va riservato un diritto di iniziativa e di proposta, con cui la procedura ottiene maggiore trasparenza e il risultato maggior peso. Se infine la riforma venisse sottoposta a referendum confermativo, il consenso della maggioranza della popolazione darebbe al processo una legittimità politica ancora più ampia.

### **Una Convenzione per un nuovo statuto: come potrà funzionare?**

Prima di affrontare la riforma dello Statuto nei suoi contenuti va preparato il terreno per il lavoro della Convenzione: ma come sarà eletta o nominata? Quale sarà il regolamento interno dei metodi di consultazione? In che maniera interagirà con i cittadini? Dovrà decidere a maggioranza e quali metodi di mediazione verranno applicati per garantire la parità dei gruppi linguistici?

Ed infine cosa dovrà produrre: solo una proposta da consegnare al Consiglio provinciale oppure una bozza di statuto con carattere vincolante? E se il Consiglio provinciale fa degli emendamenti, la bozza dovrà essere ridiscussa dalla Convenzione? Potrà esserci un diritto di veto della maggioranza di un gruppo linguistico sul modello dell'attuale art. 56 Statuto? L'approvazione di singoli articoli e del prodotto finale richiederà una maggioranza qualificata?

Al fine di svolgere la funzione di una vera e propria „assemblea statutaria“ la Convenzione dovrebbe essere eletta direttamente dalla popolazione ed essere composta da cittadini aventi diritto di voto in provincia di Bolzano, proposti da partiti, liste civiche e altre piattaforme. Dovrà essere garantita a tutti la facoltà di presentare petizioni e proposte dirette, così come la trasparenza dei lavori e delle posizioni. Il coinvolgimento dei cittadini nei lavori della

Convenzione potrebbe avvenire in quattro forme:

- nominare dei candidati per la Convenzione
- eleggere direttamente i loro rappresentanti
- sottoporre proposte direttamente alla Convenzione
- confermare o respingere il risultato nell'ambito di un referendum confermativo.

Questo diritto darebbe ai cittadini residenti in provincia di Bolzano lo stesso diritto che spetta a tutti i cittadini a livello nazionale in caso di una modifica costituzionale.

Al Parlamento resterebbe il compito di approvare il nuovo Statuto. Se il Parlamento intervenisse modificando la sostanza degli articoli del nuovo Statuto, questo dovrebbe, una volta approvato a Roma, ritornare alla Convenzione per la convalida. Il nuovo Statuto dovrebbe godere di un riconoscimento a livello internazionale come atto giuridico in applicazione dell'Accordo di Parigi, alla stregua di quanto avvenuto con il secondo Statuto di autonomia (cfr. il saggio di Peter Hilpold in questo volume).

### **Più legittimazione attraverso più partecipazione**

Questa forma „ideale“ di percorso partecipativo per una riforma dell'autonomia considera i cittadini residenti in provincia come soggetti sovrani dell'autonomia provinciale e del suo Statuto. Si fonda su un'autonomia statutaria che oggi non esiste ancora, ma che è realtà in tutte le Regioni a statuto ordinario. L'istituzione di una Convenzione rafforzerebbe la qualità e la legittimità democratica del processo di riforma ma, qualora si trattasse solo di emendare qualche articolo, il compito potrebbe essere assolto con meno dispendio dal Consiglio provinciale.

D'altronde, una Convenzione nominata solo dall'alto, sulla falsariga delle assemblee consultive nella Valle d'Aosta e nel Friuli Venezia Giulia, avrebbe un duplice deficit: da una parte mancherebbe la delega specifica dell'elettorato, e dall'altra parte non ci sarebbe alcuna garanzia che il Parlamento tratti questa “procedura rafforzata” in modo diverso da una semplice proposta di legge costituzionale presentata da un qualunque membro del Parlamento. Inoltre, una Convenzione nominata solo sullo sfondo della realtà locale avrebbe diverse lacune.

E' necessario che la Convenzione rispecchi le preferenze dei cittadini, non dovrebbero essere coinvolti rappresentanti di enti e associazioni di categoria pensando che questi siano maggiormente rappresentativi, anzi, spesso questi sono espressione dell'unico partito di raccolta presente in Sudtirolo. E non è detto che funzionari di associazioni o degli enti pubblici abbiano una maggiore competenza in materia statutaria rispetto ad altri. Un altro svantaggio di una Convenzione composta con le nomine è emerso in Valle d'Aosta: la popolazione non è stata effettivamente coinvolta, come è stato invece nell'assemblea costituente dell'Islanda nel 2011. Una Convenzione eletta direttamente dai cittadini contribuirebbe invece ad un processo di formazione e sensibilizzazione della popolazione sulle sorti future di questa terra.

Naturalmente, dato che lo Statuto ha rango costituzionale, per un'ampia revisione dello Statuto occorre il placet del Parlamento. Sull'intero processo pende comunque una spada di Damocle: che valore avrebbe una proposta di un nuovo Statuto approvato con piena legittimazione democratica? Farebbe la stessa fine di altre proposte di legge costituzionale, di essere cioè ignorata, modificata integralmente, respinta e archiviata? Se fosse così, il gioco non varrebbe la candela.



*Dr. Thomas Benedikter,  
economista e ricercatore sociale, publicista,  
attivo nella formazione e ricerca politica,  
attualmente coordinatore della coop.  
POLITIS*

## L'autonomia speciale, il Parlamento e la Costituzione

*Francesco Palermo*

L'autonomia come tema è forse intellettualmente poco stimolante, ma questa iniziativa rappresenta l'unico modo interessante per affrontare davvero il discorso, occuparsi di come cambiare le cose prima di cambiarle. Ci concentriamo quindi sul come, sul metodo, sulla procedura per la modifica dello Statuto. Sappiamo – e ce lo dice l'articolo 103 dello Statuto – che lo Statuto può essere modificato con una legge costituzionale approvata dal Parlamento, la cui iniziativa può essere assunta anche dal Consiglio provinciale, alla quale deve seguire la deliberazione dei due Consigli provinciali di Trento e Bolzano. Dal 2001 non è (fortunatamente) più possibile il referendum confermativo nazionale sulle riforme dello statuto di autonomia. Per quanto riguarda la procedura non è detto che si debba agire solamente come prevede l'articolo 103, si possono cioè aggiungere altri passaggi, purché si rispettino quelli previsti. Abbiamo quindi ampi margini di creatività.

Penso ci siano degli ostacoli che impediscano una maggiore partecipazione, dati da una serie di fattori: l'abitudine che le riforme le faccia la classe politica, la necessità di informarsi su tematiche complesse, il principio di maggioranza. Possiamo effettuare una riforma in base al principio di maggioranza, qualunque essa sia? La risposta non è solo né solo nella democrazia rappresentativa né nella democrazia diretta, posto che questo nella fattispecie non sarebbe possibile, bensì un sistema di maggiore partecipazione. Le modalità per una maggiore partecipazione sono diverse: c'è per esempio il metodo della Convenzione, il sistema ordinario di riforma nei trattati comunitari. L'idea è quella di un organismo a composizione mista sia di rappresentanti elettivi che di persone provenienti da altri settori della società e che abbia modalità di coinvolgimento permanente con gli interessati. Il meccanismo non è dissimile da quello ipotizzato per la riforma della Costituzione italiana, per la quale è stato nominato un gruppo di "saggi" che possono essere anche cittadini o esperti, separato dal processo parlamentare. Si potrebbe fare un lavoro preparatorio con la società civile da consegnare poi al Consiglio provinciale, che potrebbe arricchirlo, cambiarlo, modificarlo.

L'alternativa è parlare delle singole tematiche dell'autonomia, ma in 20 anni non si è riusciti a condurre un discorso organico. Come in qualsiasi opera di costruzione, prima si prende la decisione sul metodo e poi si inizia il percorso. I temi più urgenti sono quelli relativi alla forma di governo. Poi ci sono istituti della convivenza, che hanno bisogno di alcuni aggiustamenti, ma il centro dell'attenzione deve essere posto sulle strutture di governo. Il sistema di governo è arretrato, non è più adeguato, risale al '48, abbiamo svuotato la regione e dato più competenze alle province, ma il sistema è lo stesso. In provincia di Trento sono state apportate diverse modifiche dell'assetto governativo territoriale, soprattutto per quanto ri-

guarda il rapporto tra Giunta e Consiglio e l'assetto territoriale con le Comunità di Valle. Ora occorre una macchina moderna, arricchita da procedure nuove. Il processo è più importante della sostanza. Occorre far partecipare chi non si sente rappresentato nell'assemblea elettiva e far somigliare la legge a un provvedimento amministrativo.

Prima di approvare le leggi, sarebbe utile prevedere delle audizioni obbligatorie, la possibilità di presentare controdeduzioni, ambiti di mediazione, che diano un diritto di partecipazione al processo deliberativo. Altrimenti l'unico expertise è quello dell'ambito degli uffici provinciali. Anche a livello italiano il sistema non si è ammodernato, la legislazione proviene dal Governo, il Parlamento non ha nessun peso, porta delle istanze particolaristiche e lobbistiche o nella peggiore delle ipotesi mette confusione in un testo legislativo che aveva una coerenza iniziale. Abbiamo invertito l'ordine dei fattori perché non abbiamo introdotto istanze di partecipazione. Abbiamo bisogno di un procedimento legislativo moderno e che impedisca a rappresentanti eletti di decidere tutto da soli senza sentire altre voci. Per quanto riguarda le relazioni con Roma, il rapporto è necessario ma è ambasciatoriale, ciò che ci ha dato molta forza, compattezza e credibilità in passato, perché i rappresentanti politici locali sono in primo luogo rappresentanti del territorio prima che di un partito.

Ma c'è un deficit strategico, c'è sempre meno comprensione per le nostre istanze, perché ci siamo occupati solo delle tematiche del nostro territorio e non di quelle complessive e nazionali. Non è strategico intervenire solo su temi territoriali, è stato efficace ma ha fatto terra bruciata intorno a noi e ci sta costando molto. Vedendoci come quelli che si disinteressano dei temi nazionali, e che stanno meglio di altri, ci tagliano i fondi. Penso che facendo così non stiamo facendo un buon servizio al nostro territorio. In futuro dobbiamo ripensare la nostra strategia, anche perché i nostri numeri non saranno fondamentali nella maggioranza, visto che si profila una legge elettorale che garantirà maggioranze ampie. Occorre essere determinanti con le argomentazioni, occorre un sistema che ci obblighi a contestualizzare di più le nostre esigenze speciali nei confronti di Roma e Bruxelles, altrimenti rischiamo di pagare un prezzo che non possiamo e dobbiamo pagare in futuro, per ottenere piccoli risultati nell'immediato.



*Prof. Dr. Francesco Palermo,  
professore di diritto costituzionale all'Università di Verona di-  
rettore dell'Istituto EURAC per il Regionalismo e Federalismo,  
Bolzano, attualmente senatore a Roma*

## La riforma dello Statuto di autonomia - L'inizio di una nuova era

### Considerazioni sulla riforma e sulle basi per un terzo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol

*Oskar Peterlini*

#### 1 Il quadro giuridico attuale

##### 1.1 La procedura di modifica dello Statuto

La competenza per le modifiche degli Statuti delle Regioni speciali, che fanno parte della Costituzione, spetta al Parlamento. La procedura è quella prevista per le leggi costituzionali (Art. 138 Costituzione, ma senza un referendum costituzionale, art. 103,1, Statuto di Autonomia).(1) Il diritto di iniziativa statutaria spetta anche al Consiglio regionale, su proposta dei Consigli provinciali di Trento e Bolzano e dopo una relativa delibera del Consiglio regionale (Art. 103, comma 3, Statuto di autonomia). Se l'iniziativa proviene dal Governo o dal Parlamento è richiesto solo un parere dei Consigli provinciali e del Consiglio regionale (art. 103, 3, Statuto).

Ci sono alcuni titoli dello Statuto che, per essere emendati, non richiedono la procedura complessa prevista per le leggi costituzionali, ma solo l'intesa fra Stato e Provincia. Si tratta delle norme sulle finanze (titolo VI), le norme sulle grandi derivazioni di acqua (art. 13) e della sostituzione del Presidente del Consiglio regionale e del Consiglio provinciale di Bolzano (art. 30 e 49). Questi articoli possono essere modificati con legge ordinaria dello Stato su proposta concorde della Provincia, della Regione o del Governo (art. 104, 1, Statuto di autonomia).

Con questa procedura si è arrivati ultimamente ad un nuovo accordo sulle finanze (accordo di Milano del novembre 2009, e successiva L. n. 191/2009). Il 10 febbraio 2013 è stata raggiunta l'intesa con il segretario del PD per trovare un nuovo accordo, impegno confermato da Enrico Letta il 5 agosto 2013 a Bolzano. I punti centrali sono la partecipazione del Sudtirolo al risanamento del debito pubblico e, come contropartita, più autonomia finanziaria e la competenza provinciale per la riscossione dei tributi erariali.

##### 1.2 Tentativi di intesa per modificare lo Statuto di autonomia

Perché non c'è stata alcuna riforma dal 2001? Da allora non si è intervenuti per una riforma integrale dell'autonomia in quanto tale. Nelle legislature a maggioranza di centro-destra non volevamo spingere per una riforma, temendo che il Parlamento, qualora si fosse occupato dell'autonomia sudtirolese, avrebbe applicato modifiche in pejus. La riforma costituzionale del centro-destra (2) del 2005, riguardo alla modifica degli Statuti delle Regioni speciali, prevedeva l'intesa con le Regioni e Province interessate (art. 116 della proposta di legge costituzionale). Si trattava di una forte garanzia e un grande successo a favore delle Regioni

a statuto speciale, ma il referendum del giugno 2006 non ha confermato questa riforma costituzionale. Perciò, sia questo passo in avanti, che varie altre limitazioni dell'autonomia sono state sospese (impugnazioni delle leggi regionali e provinciali da parte del Parlamento a causa di presunte violazioni degli interessi nazionali, riduzione delle competenze regionali a fronte della cosiddetta devolution debole ecc.).(3)

Nell'accordo con il governo Prodi del 2006 (4) si concordò che qualsiasi modifica dello Statuto di autonomia avrebbe dovuto avere come condizione un'intesa. Questa nuova procedura avrebbe dovuto essere inserita nello Statuto di autonomia assumendo rango costituzionale. Questa proposta di legge fu sottoposta dalla SVP e dai capigruppo della maggioranza di centro-sinistra (Prodi) (5) al Parlamento e fu nuovamente presentata nella legislatura XVI.(6) Nonostante tutti i nostri sforzi non si arrivò alla sua approvazione in Parlamento. I Consigli provinciali di Trento e Bolzano avevano già dato il loro parere positivo.

## **2 Un percorso democratico più ampio**

Nello sviluppo delle Linee guida del futuro Statuto di autonomia si tratta di coinvolgere tutta la popolazione sulla falsariga dei metodi scelti da diversi Comuni sudtirolesi per i loro „Piani di sviluppo“. In questo processo devono venir coinvolte le associazioni, i sindacati, le cooperative, le imprese e i Comuni formanti una comunità di base per la partecipazione democratica. Anche i giovani e le scuole sono chiamati a farne parte, con concorsi, giochi, unità didattiche, all'insegna del motto: Come dovrà svilupparsi l'Alto Adige? Che futuro vogliamo costruire per questa provincia? Cosa ci aspettiamo e ci auguriamo? Tutti i gruppi linguistici devono essere coinvolti in questo dibattito, partendo dalle istituzioni, soprattutto gli assessorati alla Cultura e le Intendenze scolastiche.

Per ampliare l'autonomia occorre il consenso di tutti e tre i gruppi linguistici, poiché si tratta di un miglioramento a beneficio di tutti. Questo è un processo politico che nel 2006 è riuscito in Catalogna, mentre nei Paesi Baschi non si è giunti ad una conclusione positiva.(7)

### **2.1 Convocare una Convenzione per la riforma dello Statuto**

Nel 1945, quando l'Italia si liberò dalla dittatura, con la prima votazione democratica venne eletta un'Assemblea Costituente, con l'obiettivo di riunire le migliori teste del paese e di coinvolgere anche le Università. Anche il Sudtirolo dovrebbe scegliere di percorrere questa strada. Il compito potrebbe essere svolto dal Consiglio provinciale oppure da una Commissione speciale in collaborazione con degli esperti. Dall'altra parte sarebbe molto più efficace una Convenzione statutaria eletta direttamente, che potrebbe avere più tempo a disposizione, rispetto al Consiglio provinciale. Tale Convenzione dovrebbe essere composta per la metà da rappresentanti eletti, per l'altra metà da scienziati e esperti.

### **2.2 Definire l'intesa**

Essendo legge costituzionale, la modifica dello Statuto di autonomia va approvata dal Parlamento con procedura speciale (art. 138). Prima di avviare una tale riforma, di fondamentale importanza, andrebbero fissate delle garanzie secondo le quali le modifiche sono possibili previa intesa fra lo Stato, le Province autonome e la Regione. Con tale atto le Province auto-

nome raggiungerebbero almeno parzialmente un'autonomia statutaria.

### **2.3 Salvaguardare l'ancoraggio internazionale**

In questo processo di riforma andrebbe coinvolta anche l'Austria come Stato firmatario dell'Accordo di Parigi e del Pacchetto, al fine di garantire l'ancoraggio nel diritto internazionale. L'11 giugno 1992 l'Austria ha ufficialmente dichiarato la fine della controversia davanti all'ONU (quietanza liberatoria). Nonostante il punto di vista dei governi italiani, che vedevano lo Statuto di Autonomia come un affare interno allo stato italiano, grazie alla prassi successiva, anche al Pacchetto venne aggiudicato un carattere internazionale. Qualora venisse riformato lo Statuto questo vincolo internazionale va assolutamente salvaguardato.

### **2.4 Introduzione delle modifiche del 2001**

Dall'inizio degli anni 1980 in Italia si è sviluppato un dibattito sul federalismo, che ha avuto ripercussioni sulla riforma della Costituzione del 2001 (Legge cost. n.3 del 18-10-2001). Questa riforma si è limitata alle Regioni a statuto ordinario e agli enti locali, sortendo però novità sostanziali e un ampliamento delle competenze delle Regioni. Si tratta di un passo significativo verso il federalismo. Un'altra riforma costituzionale è stata avviata nel 2013.

Gli statuti delle cinque Regioni a statuto ordinario, che sulla carta sono rimasti ancora immutati, sono ora condizionati da una norma particolare della riforma del 2001: le forme più avanzate di autonomia trovano applicazione diretta anche nelle Regioni speciali (art.10 della Legge costituzionale n.3/2001), perciò in diversi settori è sorta una contraddizione fra il testo formale dello Statuto di autonomia e la nuova Costituzione. La sfida, a questo punto, consiste nell'inserimento nello Statuto di autonomia di tutte queste nuove competenze e procedure legislative rese più snelle (abolito il visto del Governo sulle leggi provinciali, nessuna impugnazione di leggi provinciali in Parlamento secondo l'art. 55 Statuto di autonomia).

La clausola generale nell'attribuzione delle competenze è stata invertita: prima, nello Statuto di autonomia delle Province e delle Regioni autonome erano tassativamente elencate le loro competenze alla stregua dell'elenco delle competenze delle Regioni ordinarie fino al 2001. Ogni competenza non menzionata automaticamente ricadeva nella sfera dello Stato. A partire dal 2001 l'art. 117 della Costituzione elenca tutte le competenze esclusive dello Stato e le competenze concorrenti, in cui lo Stato determina i principi generali. Tutte le competenze non elencate spettano alle Regioni (art. 117, 4 Cost.) Anche questo principio va inserito nello Statuto di autonomia.

In Italia oggi tira un'aria piuttosto centralista. Inoltre, sulla spinta del risanamento dei conti pubblici è emersa una grande invidia delle Regioni ordinarie nei confronti delle Regioni speciali. Già il primo ministro Monti il 15 ottobre 2012 presentò una proposta di legge costituzionale per cancellare alcune conquiste della riforma del 2001.(8) Il Governo cercò in primo luogo di sottoporre l'autonomia finanziaria delle Regioni speciali ai vincoli economici e finanziari dell'UE e agli obblighi internazionali. Tutto ciò, secondo Monti, sarebbe stato inserito espressamente nell'art. 116 della Costituzione, mentre i limiti della legislazione dello Stato e delle Regioni oggi risultano dall'art. 117, comma 1 della Costituzione. La proposta di legge costituzionale di Monti introduce una clausola che prevede la prevalenza degli in-

teressi statali rispetto alle Regioni che va ben oltre il noto „interesse nazionale“. Le riforme costituzionali proposte, prima da Monti (e recentemente da Renzi) (9) prevedono inoltre il recupero da parte dello Stato di varie materie che verrebbero tolte dalle competenze concorrenti regionali e trasferite in quelle esclusive dello Stato. Le conseguenze si percuotono anche sulle Regioni speciali e le due Province autonome. Le materie, infatti, che non sono previste nello Statuto, ma sono state aggiunte dalla riforma costituzionale del 2001 grazie alla clausola di maggior favore (art. 10, legge cost. n.3/2001), dovrebbero pertanto essere incorporate velocemente nello Statuto stesso. Altrimenti potrebbero sparire con lo stesso automatismo con il quale sono state inserite.(10)

Infine occorre applicare anche delle correzioni, per esempio per quelle norme che tuttora escludono i ladini da vari uffici pubblici.(12)

### **3 Quali contenuti andrebbero inseriti nel nuovo Statuto di autonomia?**

Oggi occorre soprattutto aggiornare lo Statuto del 1972 per adattarlo alla nuova era. Prima di tutto occorre accordarsi sulle Linee generali di una riforma con lo scopo di giungere ad un consenso. Un esempio: occorre abolire la Regione oppure esiste una soluzione più efficace, quale per esempio la sua trasformazione in un'agenzia di coordinamento, anche a tre, includendo il Tirolo per alcune funzioni comuni? Numerose questioni, quali la toponomastica, potrebbero essere risolte più facilmente partendo da alcune basi condivise (una memoria storica condivisa, una visione del futuro condivisa). Quali potrebbero essere una visione interessante per tutti? L'autodeterminazione o l'autonomia integrale andrebbero discusse alla luce delle possibilità reali e verificate, per poter poi trovare un ampio grado di consenso fra tutti i gruppi linguistici.

Di seguito si elencano alcune proposte che possono servire da spunti per il dibattito sull'ampliamento dell'autonomia della Provincia di Bolzano, senza pretesa di esaurire tutte le proposte possibili. Questo compito rimarrebbe da espletare nel dibattito della Convenzione:

- Un'autonomia che offre una cornice legislativa e decisionale autonoma possibilmente ampia.
- Autonomia tributaria significa che la Provincia diventa responsabile non solo delle uscite, ma anche delle entrate. Vantaggi: strumento di indirizzo migliore per la politica economica, maggiore equità fiscale (poter disciplinare e riscuotere autonomamente le imposte invece di erogare sovvenzioni e creare più esenzioni fiscali).
- Invertire le responsabilità per il fisco tra Stato e Province autonome: non va prevista una percentuale fissa del gettito fiscale che lo Stato cede alle Province (attualmente il 90%), ma la parte che le Province cedono allo Stato (il 10%).
- Completa autonomia per la scuola, inclusa la competenza primaria per le scuole medie e superiori. Il diritto degli alunni, studenti e insegnanti alla rispettiva madrelingua, ma anche apertura ad un miglior apprendimento della seconda e terza lingua (una delle opportunità particolari del Sudtirolo).
- Trasferimento alla Provincia di tutti i servizi pubblici statali con i relativi oneri finanziari come contributo al risanamento dello Stato.

- Una clausola di protezione nei confronti dell'UE, in ogni settore rilevante per la tutela delle minoranze e per la risoluzione dei conflitti fra i gruppi linguistici oppure nei settori sensibili come l'ambiente (traffico transalpino, è pensabile un opting out settoriale come attuato dalle isole nordiche con autonomia regionale) (11)
- Discutere il ruolo della Regione. È pensabile la fusione della Regione con l'EUREGIO come piattaforma comune del Sudtirolo, Trentino e Tirolo. L'EUREGIO andrebbe inserita nello Statuto di autonomia insieme al rafforzamento della collaborazione transfrontaliera per tutti i settori che possono essere gestiti in modo più efficace a livello comune. Per es. la collaborazione fra le università, la promozione dei prodotti alpini, il marketing turistico sui mercati al di fuori dei confini dei tre paesi, la promozione dell'export, la politica agraria e regionale per le zone montane, progetti particolarmente costosi ecc.
- Più autonomia nel settore dei contratti collettivi per consentire di adattare i livelli salariali allo standard sociale e ai costi della vita presenti in Provincia di Bolzano.
- Revisione del sistema elettorale per prevenire la frammentazione dei partiti (soprattutto fra i partiti italiani), mantenendo la pluralità e i diritti dei ladini. Discutere l'elezione diretta del Presidente della Provincia.
- Garantire il diritto alla rappresentanza delle minoranze nazionali in Parlamento a Roma (attualmente ciò dipende dal sistema elettorale, clausola di sbarramento del 20% a livello regionale):
- Contributo attivo alla federalizzazione dell'Italia e dell'Europa. Gli Stati nazionali dovrebbero cedere competenze verso livelli più bassi e rafforzare le regioni. Il modello del Sudtirolo può servire da esempio concreto. In generale serve concentrarsi sulla qualità delle competenze e sulla loro applicazione, non solo sul numero di competenze attribuite alle Province autonome.

### **4 Il potere politico necessita un controllo**

L'autonomia ha conferito alla Provincia autonoma la competenza sulla maggior parte dei settori della vita pubblica. Questo enorme potere va controllato. Di fronte ad un potere pubblico così forte, servono garanzie per i cittadini al fine di evitare privilegi, consociativismo, clientelismo e, a lungo termine, un servizio scadente da parte delle istituzioni.

#### **4.1 Abbiamo bisogno di un Consiglio provinciale forte ed indipendente**

- Il Consiglio provinciale va rafforzato nei confronti dell'esecutivo. Ampliamento dei suoi diritti di informazione e di co-decisione in tutte le materie politiche;
- In molti casi oggi il potere decisionale, in base allo Statuto e alle leggi statali, è aggiudicato automaticamente alla Giunta provinciale, per es. quando si afferma: „La Provincia, senza specificare l'organo legislativo e esecutivo)
- Legislazione attiva della Provincia nelle riforme dello Stato, per sfruttare gli spazi di autonomia, anziché essere semplicemente costretta a dover applicare leggi dello Stato o doverle impugnare davanti alla Corte costituzionale (art. 105 Statuto autonomia).
- Più controlli sulla Giunta provinciale, più garanzie per i cittadini, audizioni e altre forme di partecipazione.

## 4.2 Ampliamento dell'autonomia dei Comuni

Nel corso degli ultimi 40 anni, molte competenze sono state trasferite alla Provincia, che le ha mantenute, invece che passarle ai Comuni, i quali avrebbero potuto gestirle meglio, in base al principio di sussidiarietà. La riforma costituzionale in tutta Italia ha sancito la competenza generale per l'amministrazione dei Comuni (art. 118 Cost.).

## 4.3 Controllo e indipendenza dell'amministrazione

- Ente radio-televisivo pubblico indipendente, Comitato provinciale per le comunicazioni, organi con esperti del mondo culturale e scientifico, non propaganda per la Giunta provinciale;
- Evitare conflitti di interesse vietando il cumulo di cariche
- Corte dei conti autonoma e indipendente per verificare la legittimità e l'economicità della spesa pubblica.
- copertura degli organici attraverso concorsi anche dei vertici e dirigenti, evitare la nomina e il clientelismo che va a scapito della qualità.
- Valorizzare i funzionari pubblici nella loro professionalità, ampliare la loro sfera decisionale e responsabilità
- Trasparenza nei procedimenti amministrativi
- Giustizia, equità fiscale, controllo
- Criteri chiari per tutti i tipi di domande (contributi, concessioni edilizie ecc.), evitare il clientelismo e le leggi ad personam).
- Una legge per l'urbanistica più trasparente con limiti espliciti per la tutela dell'ambiente e del paesaggio.

## 4.4 Correttivo democratico e giurisdizionale

- Possibilità di coinvolgere i cittadini nei processi decisionali e più partecipazione diretta alla politica
- Indipendenza della magistratura, anche in questioni amministrative, nessuna nomina di magistrati del TAR e del Consiglio di Stato da parte di organi politici; selezione dei magistrati attraverso concorsi.

## 5 Prospettive per il futuro

L'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol rappresenta un modello per tutta l'Europa. È un esempio di risoluzione pacifica dei conflitti in una terra dove convivono minoranze linguistiche. Autonomia e federalismo sono modelli praticabili per risolvere conflitti nazionali e conflitti tra minoranze. La sfida più grande per il Sudtirolo è quella di offrire una casa comune a tutti i gruppi linguistici.

### 5.1 Una visione e un auspicio: dalla pacifica convivenza ...

L'autonomia raggiunta non costituisce certo l'adempimento di tutte le richieste dei sudtirolesi ma un punto d'incontro, un compromesso riconosciuto valido anche su base internazionale, un modello di convivenza di tre gruppi linguistici e il raggiungimento di un equilibrio

molto delicato che, si spera, ha saputo superare definitivamente le contrapposizioni e prevenire ulteriori conflitti. Il nuovo Statuto di autonomia del 1972 rappresenta il tentativo di assicurare la sopravvivenza alle minoranze tedesca e ladina con le loro lingue e culture. L'autonomia vuole e deve però anche garantire una pacifica convivenza dei tre gruppi etnici. Lo Statuto di autonomia offre alla popolazione dell'Alto Adige e del Trentino un'autonomia consolidata sul piano legislativo ed amministrativo che permette loro, in molti settori importanti, di impostare i rapporti sociali e politici in base alle proprie esigenze; essa pertanto va a vantaggio di tutti e tre i gruppi linguistici ovvero quello italiano, tedesco e ladino. La prosperità economica, il basso tasso di disoccupazione, i servizi in campo sanitario, la promozione dell'edilizia abitativa agevolata e le conquiste sociali ne sono un esempio tangibile.

Anche la crescita della Casa comune europea e l'adesione dell'Austria all'Unione Europea (dal 1 gennaio 1995) costituiscono importanti tappe di questo processo. Il confine del Brennero ha perso e perderà sempre più la sua importanza. In questa Europa che si allarga ogni giorno la partecipazione democratica dei cittadini diventa però sempre più difficile. È doveroso pertanto che si cerchi di rivalutare le Regioni e creare degli spazi di comunità di piccola e trasparente configurazione, nell'ambito dei quali i cittadini possano partecipare.

### 5.2 ...a una casa comune per tutti

Dal terzo Statuto ci aspettiamo molto e la sfida in Alto Adige-Südtirol è quella di costruire una casa comune per tutti, di far sentire tutti i gruppi a casa propria, senza sopraffazione dell'uno sull'altro, facendo della diversità una fonte di ricchezza anziché di scontro. A tal fine serve trovare una convergenza ancora più forte tra i gruppi linguistici sul percorso da intraprendere e sviluppare una visione dell'autonomia, nella quale tutti i gruppi linguistici possano identificarsi. Si tratta di portare avanti un progetto di condivisione di valori e di prospettive comuni che si contrappone fermamente alla politica di scontro e di divisione etnica.(13) Quanto meglio uno Stato saprà costruire il proprio assetto secondo il principio di sussidiarietà, tanto più saprà sostituire l'imposizione di appartenenza allo Stato con una libera scelta e con il federalismo; quanto più autonomo e rispettoso delle minoranze saprà essere, tanto più sicura diventerà la sua esistenza, poiché avrà saputo prevenire i conflitti e rendere superflue le modifiche dei confini.

Sarà pertanto motivo di orgoglio se le nostre esperienze auto-nomistiche potranno in qualche modo contribuire alla soluzione dei molteplici e diversificati problemi delle minoranze etniche in Europa e nelle altre parti del mondo.

### 5.3 Le scelte per il futuro (14)

In un territorio che vede la presenza di una pluralità di gruppi linguistici, le scelte per il futuro possono divergere in direzioni opposte:

1. Una è quella che vede nella diversità un motivo di scontro. Questa strada, purtroppo già sperimentata in senso negativo, ha avuto come effetto anni difficili e di sofferenza per tutti, italiani, tedeschi e ladini, donne, uomini e i loro familiari: morti, famiglie disperate, padri di famiglia in carcere, torture, tensione. Erano i tempi in cui i bambini gettavano i sassi e gli adulti riponevano le loro speranze nelle bombe. Ancora oggi troppi luoghi al mondo sono

tormentati da conflitti ancora aperti che generano sofferenza a danno di intere popolazioni. Dando uno sguardo alla vicina Palestina ci si può rendere conto quali siano gli effetti dei conflitti. Dobbiamo ringraziare la lungimiranza, la pazienza e l'intelligenza di grandi personaggi politici come Moro, Andreotti, Kreisky, Waldheim, Magnago e Berloff e di tutti coloro ai quali va ascritto il merito di aver perseguito con tenacia una soluzione che ha aperto la strada alla pacificazione.

2. E' proprio questa la seconda via sulla quale ci si dovrebbe indirizzare, una via difficile e in salita che richiede appunto pazienza e lungimiranza. Essa non ha premiato coloro che nel gruppo italiano l'hanno perseguita, come avvenne in passato con la Democrazia cristiana e successivamente con il centro sinistra. E' sempre stato più facile e conveniente cercare applausi attraverso il richiamo nazionalistico, sintetizzabile nell'assunto „siamo in Italia e si parla italiano”, piuttosto che ricercare con fatica regole condivise da porre alla base di una concreta pacificazione. E anche da parte tedesca, la Südtiroler Volkspartei, il maggior partito espressione della minoranza tedesca e ladina, subisce ancora oggi attacchi e perdite di consenso a beneficio delle frange più oltranziste che perdurano nella richiesta di scissione dall'Italia. La strada della pacificazione richiede però anche una svolta in termini di pensiero, un cambiamento di mentalità sia dei responsabili politici che della gente comune, una svolta che purtroppo non è ancora completamente avvenuta.

Noi puntiamo pertanto su una terza via che guarda oltre: la ricerca del consenso non deve più basarsi sullo scontro. Mai più sassi lanciati dai bambini e bombe fatte esplodere dagli adulti, ma neppure mai più enfaticizzazione delle differenze e delle distanze finalizzate a una spregevole “caccia ai voti”. È doveroso affidarsi a una nuova visione della realtà che proprio la pluralità è in grado di offrirci. Bisogna fare di questa pluralità una ricchezza, un orizzonte culturale del quale essere fieri, che ci faccia guardare oltre i confini, che ci apra a nuove esperienze e consenta ai nostri giovani di arricchirsi con un bagaglio culturale e professionale dato dalla conoscenza di più culture, più lingue e più esperienze. Questa è la vera alternativa, un nuovo modello di convivenza.

Vogliamo essere fieri di vivere in questa terra, di godere un'autonomia che meglio può accogliere le esigenze della gente, che ha dato frutti visibili per tutti, fieri di conoscere più lingue e culture, di vivere e anticipare l'Europa di domani e dare ai giovani non solo più opportunità di lavoro in Italia e all'estero, ma anche un orizzonte professionale e culturale più ampio.

#### **5.4 La mia esperienza personale: un'apertura per la convivenza**

Personalmente ho avuto la fortuna di poter vivere questa auspicata apertura. Alle elezioni politiche del 2001, grazie a un accordo elettorale tra la Südtiroler Volkspartei e la coalizione di centro sinistra, fui invitato a rivolgermi non più esclusivamente alle popolazioni di lingua tedesca e ladina, come fino a quel momento avevo sempre fatto, ma per la prima volta alla popolazione di lingua italiana. Si trattava per me di una sorta di salto nel buio. Non potevo immaginare come avrebbe reagito l'elettorato, che era storicamente abituato a schierarsi con i partiti di riferimento del proprio gruppo nazionale: da una parte quelli italiani e

dall'altra i tedeschi. Non era prevedibile quale sarebbe stato l'atteggiamento degli italiani nei confronti di un candidato della Südtiroler Volkspartei e, non soltanto questo era il dubbio, esistevano infatti anche dei rischi di condizionamento negativo sull'elettorato tedesco. Non era escluso il rischio di aspre polemiche all'interno del mio stesso gruppo, da parte di chi non accettava questa apertura. Nulla di tutto questo accadde. Venni accolto a braccia aperte dagli italiani, mentre i tedeschi continuarono a sostenermi. Negli incontri avuti nel corso della campagna elettorale per le strade di Bolzano ho potuto constatare direttamente l'affetto nei miei confronti e la condivisione di questa apertura, e per me questo ha costituito non soltanto una lezione politica, ma anche di vita.

Le elezioni successive, quelle svoltesi nel 2006 e nel 2008, confermarono poi la validità dell'orientamento precedente. Era palese il fatto che la gente fosse più avanti della politica. Dopo di me questa esperienza è proseguita con Francesco Palermo, sostenuto con simpatia anche nei comuni tedeschi della Bassa Atesina. Non deve rimanere un accordo elettorale. Resta in ogni caso una testimonianza che, comunque, non potrà essere cancellata dalla storia della nostra terra. Il progetto di convivenza si contrappone allo scontro e apre nuove prospettive alle prossime generazioni.

#### **5.5 Insieme per l'autonomia a beneficio di tutti**

Il messaggio è chiaro: dobbiamo sviluppare la convivenza affinché tutti i cittadini dell'Alto Adige/Südtirol possano sentirsi a casa propria, indipendentemente dal gruppo linguistico al quale appartengono. A tal fine va perseguita una visione comune del passato e per il futuro. Vorrei semplificare questo concetto esagerandolo di proposito: non è più condivisibile una storia nella quale i tedeschi si identifichino con Andreas Hofer e gli italiani con Garibaldi o col monumento alla vittoria.

- Dobbiamo elaborare in modo comune valori culturali e storici.
- Dobbiamo puntare su un'autonomia nell'ambito della quale tutti i gruppi linguistici si possano pienamente identificare.
- Si tratta di sviluppare un progetto di prospettive comuni, non solo un terzo Statuto, ma un nuovo Sudtirolo di tutti, con la partecipazione dei cittadini e soprattutto dei giovani alla sua costruzione.

Serve però più coraggio:

- per un efficiente insegnamento delle lingue italiana e tedesca oltre a quella inglese, aprendo anche a nuove sperimentazioni scolastiche. Le competenze linguistiche devono diventare il marchio speciale del Sudtirolo.
- per un recepimento veloce della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 nello Statuto di autonomia, trasferendo nello Statuto le forme di autonomia più ampia anche formalmente, prima che lo Stato le possa ridimensionare con riforme neo-centralistiche.
- per un secondo passo decisivo nei contenuti, vale a dire l'adeguamento dello Statuto allo sviluppo della società e le nuove sfide che si devono affrontare,
- per prevedere tutte le garanzie che un piccolo territorio nel quale tutti si conoscono richiede, per evitare soprusi e nepotismi;

- per favorire la meritocrazia; deve infatti emergere chi è più preparato, chi più lo merita, lasciandoci alle spalle le nomine etniche e politiche, facendo largo ai concorsi anche per i posti dirigenziali;
- per realizzare un vero federalismo fiscale, responsabilizzando gli amministratori, non solo per quanto riguarda le uscite ma anche le entrate;
- per libri di storia comuni, per incontri e manifestazioni culturali comuni.

E' da questa piattaforma che riparte oggi la sfida. Sarà necessario lavorare con determinazione per una costante e reale apertura verso il riconoscimento dei valori che „uniscono“, piuttosto che verso quelli che „dividono“, al fine di evitare che tragedie come quelle vissute non si ripetano mai più.

Accettiamo la sfida e affrontiamo l'inizio di una nuova era.



*Dr. Oskar Peterlini,  
già Consigliere provinciale e senatore, promotore e  
presidente di PENSPLAN, oggi professore associato  
per diritto dell'autonomia alla Libera Università di  
Bolzano.*

#### Note

- 1) Le fonti di diritto internazionale e costituzionale sono i seguenti: l'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946; il Pacchetto sull'autonomia del 1969; il 2° Statuto di autonomia del 1972; la riforma costituzionale del 2001 e la clausola di garanzia per i miglioramenti spettanti alle Regioni speciali (Legge costituzionale n.3, 18.10.2001, art. 10).
- 2) A.S. 2544, Berlusconi, Fini, Bossi, Buttiglione, approvato dalla Camera dei Deputati il 20 ottobre 2005 e dal Senato il 16. novembre 2005 (con i soli voti del blocco di centrodestra). Il disegno di legge costituzionale venne però bocciato nel referendum confermativo del 25 e 26 giugno 2006.
- 3) Peterlini, O., (2012d de): *Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens, Vom Zentralstaat zu föderalen Ansätzen: die Auswirkungen und ungeschriebenen Änderungen im Südtiroler Autonomiestatut*, New Academic Press (ex Braumüller) Wien, 357-363, in particolare 360 ff.
- 4) Peterlini, O. (2012c de): *Minderheitenschutz und Wahlsysteme, Die Spielregeln von Wahlsystemen und ihre Auswirkungen auf Sprachminderheiten - Südtirol und europäische Minderheiten im Blickfeld*, New Academic Press (ex Braumüller) Vienna, p. 205-206.
- Peterlini, O. (2012b it): *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, Franco Angeli, Milano, p. 165.
- 5) Atto Senato n. 648, XV Legislatura, Iniziativa Parlamentare, presentato in data 14 giugno 2006 da

Oskar Peterlini (Aut): *Disposizioni concernenti la procedura per la modifica degli Statuti delle Regioni a statuto speciale*. Cofirmatari: Anna Finocchiaro (Ulivo), Aniello Formisano (Misto, Italia dei Valori), Stefano Cusumano (Misto, Popolari-Udeur), Giovanni Russo Spena (RC-SE), Manuela Palermi (IU-Verdi-Com), Natale Ripamonti (IU-Verdi-Com), Manfred Pinzger (Aut), Carlo Perrin (Aut), Daniele Bosone (Aut), Claudio Molinari (Aut), Accursio Montalbano (Aut), Magda Negri (Aut), Giorgio Tonini (Aut), Helga Thaler Ausserhofer (Aut) (aggiunge firma in data 4 luglio 2006), Carlo Pegorer (Ulivo) (aggiunge firma in data 4 luglio 2006).

6) Atto Senato n. 41, XVI Legislatura, ddl. cost. d'iniziativa parlamentare, Oskar Peterlini (UDC-SVP-Aut): *Disposizioni concernenti la procedura per la modifica degli statuti delle regioni a statuto speciale*, presentato il 4 giugno 2008.

7) Benedikter, Thomas (2010): *Wie könnte die Südtirol Autonomie ausgebaut werden?*, in: Matscher, F./ Perenthaler, P./ Raffener, A. (Hrsg): *Ein Leben für Recht und Gerechtigkeit, FS für Hans Richard Klecatsky zum 90.Geburtstag*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag Wien, p. 78.

8) Senato N. 3520 disegno di legge cost. presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Monti) di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione (Patroni Griffi), comunicato alla Presidenza il 15 ottobre 2012: *Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*.

9) Ddl. cost. approvato dal Governo il 31.3.2014 (il riferimento al ddl.cost. Renzi è stato inserito nel testo successivamente)

10) Bin, R./ Falcon, G. (2012): *Diritto regionale*, Società editrice Il Mulino, Bologna, p 321-326.

Peterlini, O., (2012d de): *Südtirols Autonomie und die Verfassungsreformen Italiens*, vedi sopra, 229-353.

Toniatti, R. (2011): *La revisione degli Statuti regionali in prospettiva comparata: la politicità dell'atto fondamentale dell'autonomia regionale e la rilevanza degli istituti di compensazione*, in *L'evoluzione statutaria della Provincia Autonoma di Trento dopo le riforme del 2001*, Franco Angeli, Milano, S. 143-156.

Peterlini, O. (2010a, it): *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*, Casa editrice Praxis 3 Bolzano, S. 97-164.

D'Atena, A. (2010): *Diritto Regionale*, Giappichelli Editore Torino, S. 240-266.

11) Vgl. Beitrag von Perathoner, C. *Die Erwartungen der ladinischen Volksgruppe, vom 27.9.2013, in diesem Projekt*.

12) Benedikter, Thomas (2010): *Wie könnte die Südtirol Autonomie ausgebaut werden?*, p. 75.

13) Peterlini, O., (2012g en): *The Structure of the State an Instrument of Peace – The South Tyrol Minority as an Example*, Central European Initiative (CEI) Congress in Bolzano Bozen, *Introductory speech by the President of the General Committee on Cultural Affairs of the CEI-Parliamentary Dimension*, Sen. Oskar Peterlini, *Chairperson of the Conference: Autonomy, Protection of National Minorities and Cultural Heritage as Tools for Peace, Conference proceedings, Bolzano-Bozen, Palace of the Autonomous Province, 26 – 28 April 2012*. Prokopp & Hechensteiner, St. Pauls/Eppan (Bolzano), 29-32, 56-58.

14) Peterlini, O. (2011a, it): *Imparare dalla storia per costruire la pace, Introduzione e cenni storici (Von der Geschichte lernen, um den Frieden zu bauen)*, in Scagnetti, G. (2011): *Accadde al confine: storie di Giovanni Postal e Udo Grobar*, La Feltrinelli Milano. ISBN/ISSN: 978-88-9101-504-4, 63-72.

# La Convenzione per la stesura del nuovo statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia

*William Cisilino*

Il tentativo di riforma statutaria di Illy è stata un'ottima idea garantendo il principio della partecipazione. Nel 2004 venne costituita la Convenzione per la riforma dello statuto che comprendeva al proprio interno non solo i consiglieri regionali ma anche i rappresentanti delle categorie economiche, sociali e culturali. Si fece un grande sforzo per coinvolgere la società civile all'interno dell'organismo che doveva approvare la riforma dello statuto e ci fu anche un coinvolgimento nelle audizioni. Io ho avuto l'onore di partecipare a nome delle associazioni friulane e si fece davvero un lavoro molto serio. Dopo un anno e mezzo venne approvata la proposta di nuovo statuto, ma ciò coincise infaustamente con le nuove elezioni politiche del 2006. Alla fine il progetto è stato bloccato e non è stato più ripreso. Si è innescata una dinamica tipica italiana, secondo la quale non si riesce a trovare il momento adatto a fare le riforme, gli interessi di partito e di bottega hanno sempre la meglio sull'interesse comune. Questa proposta di statuto conteneva delle norme interessanti per quanto riguarda l'estensione delle competenze regionali. Per noi è basilare ottenere la competenza primaria sull'insegnamento della lingua friulana minoritaria nel ciclo scolastico obbligatorio. O per esempio la decretazione d'urgenza da parte della regione, che non c'è, è solo un privilegio del governo statale. Dalla fine del governo Illy, lo strumento della Commissione paritetica non ha deliberato nulla, solamente una norma di attuazione sul passaggio di competenze nelle sanità per le carceri, peraltro non ancora attuato. Il governo Serracchiani ha invece compreso l'importanza di questo strumento, a fronte del fallimento della precedente esperienza per la riforma generale del sistema. La presenza delle minoranze linguistiche è importante non solo a livello italiano ma anche europeo, da noi convivono pacificamente da 1500 anni – salvo alcuni episodi di conflitto a causa dei nazionalismi – il Friuli è l'unica regione europea dove convivono le tre maggiori culture europee, quella latina, tedesca e slava.

## 1. La Convenzione

La legge regionale 2 aprile 2004, n. 12 (pubblicata sul BUR del 14 aprile 2004 ed entrata in vigore il giorno successivo) ha istituito la "Convenzione per la stesura del nuovo Statuto speciale di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia".

Si trattava di un'assemblea straordinaria e temporanea (la sua durata era stata fissata in sei mesi dall'entrata in vigore della legge), che si ispirava al modello della Convenzione europea. La Convenzione per lo Statuto del Friuli Venezia Giulia fu composta in modo rappresentare la comunità regionale nelle sue principali espressioni politiche, territoriali sociali, economiche e culturali interessate al processo di riforma.

Essa aveva sede e si riuniva a Trieste, presso il Consiglio regionale, su convocazione del Pre-

sidente dell'Ufficio di coordinamento, ogni qual volta lo riteneva opportuno o su richiesta di almeno un quinto dei componenti.

La Convenzione aveva il compito di esaminare, discutere e proporre al Consiglio regionale un documento finale sui contenuti del nuovo Statuto di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia, redatto anche in forma di articolato, che poteva contenere opzioni diverse sui vari aspetti inerenti la riforma dello Statuto.

Essa agiva con indipendenza ed autonomia e poteva, eventualmente, operare per gruppi ristretti. Aveva il compito di promuovere un dibattito, il più possibile approfondito ed ampio possibile all'interno della comunità regionale sviluppando i lavori in tre fasi:

- una fase propulsiva avviata a cura dell'Ufficio di coordinamento e condotta su un apposito documento preparatorio fornito dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari;
- una fase di ascolto delle istanze espresse dalla Comunità regionale (che si attua soprattutto attraverso il Forum delle organizzazioni);
- una fase propositiva che prevede l'elaborazione di un documento finale da trasmettere al Consiglio regionale per l'adozione della soluzione legislativa.

I lavori della Convenzione erano coordinati dal Presidente del Consiglio regionale e da un Ufficio di coordinamento.

Il percorso di riforma, alla luce di quanto prevede la normativa costituzionale e la legge regionale istitutiva della Convenzione, si articolava in due ulteriori passaggi che si svolgevano in altre due diverse sedi istituzionali: il Consiglio regionale e il Parlamento.

Il percorso terminava con l'esame del progetto da parte delle Camere e la promulgazione da parte del Presidente della Repubblica.

## 2. Composizione

La composizione della Convenzione disciplinata dall'art. 2 della l.r. 2 aprile 2004 n. 12 era la seguente:

- Il Presidente del Consiglio Alessandro Tesini;
- Il Presidente della Regione Riccardo Illy;
- I Presidenti dei Gruppi consiliari Bruno Zvech (DS), Cristiano Degano (DL-Margh.), Isidoro Gottardo (FI), Bruno Malattia (Citt.), Alessandra Guerra (LN), Luca Ciriani (AN), Alessandra Battellino (IpR), Igor Canciani (PRC);
- I componenti dell'Ufficio di Presidenza della V Commissione consiliare Antonio Martini (DL-Margh.), Mauro Travanut (DS), Antonio Pedicini (FI);
- I rappresentanti del Gruppo consiliare Misto Roberto Molinaro (UDC), Bruna Zorzini (PCDI);
- Un rappresentante della CCIAA di Trieste Antonio Paoletti;
- Un rappresentante della CCIAA di Udine (Adalberto Valduga);
- Un rappresentante della CCIAA di Pordenone (Giovanni Pavan);
- Un rappresentante della CCIAA di Gorizia (Pierluigi Medeot);

- Un rappresentante del Comitato regionale del Friuli Venezia Giulia del CONI designato (Emilio Felluga);
- Un rappresentante del Comitato regionale dei corregionali all'estero (Elvio Ruffino);
- Un rappresentante del Centro servizi interprovinciale del volontariato (Paolo Matteucci);
- Un rappresentante della CISL Friuli Venezia Giulia (Sante Marzotto);
- Un rappresentante della CGIL regionale FVG (Ruben Colussi);
- Un rappresentante dell'Unione regionale UIL (Luca Visentini);
- Un rappresentante Minoranza linguistica slovena (Bojan Brezigar);
- Un rappresentante della Minoranza linguistica friulana (Pier Carlo Begotti);
- Un rappresentante Minoranza linguistica germanofona (Velia Plozner Van Ganz);
- Tre rappresentanti dell'Associazione Consiglieri della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (Matteo Bortuzzo, Bruno Longo, Claudio Tonel);
- Il Presidente della Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna (Renata Brovedani).
- I componenti dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea delle autonomie locali Giorgio Brandolin, Franco Baritussio, Sergio Bolzonello, Marzio Strassoldo, Fabio Scoccimarro, Elio De Anna, Roberto Di Piazza, Sergio Cecotti, Vittorio Brancati, Attilio Vuga, Micaela Sette, Giovanni Luigi Cumin, Gianfranco Pizzolito, Mirko Sardoc, Danilo Del Piero;
- Un rappresentante dell'Università degli Studi di Trieste Fabio Severo Severi;
- Un rappresentante dell'Università degli Studi di Udine Maria Rita D'Addezio;

### 3. Documento preparatorio

Il documento preparatorio fornito dalla Conferenza dei Capigruppo consiliari, oltre a spiegare le ragioni di tale intervento, forniva le principali indicazioni circa la forma, gli obiettivi e i rapporti della Regione con la società, il sistema regionale delle autonomie, le competenze della regione, il sistema delle fonti normative in materia, l'organizzazione e l'autonomia finanziaria.

### 4. Ufficio di coordinamento

L'Ufficio di coordinamento operava all'interno della Convenzione con compiti di impulso ed organizzazione dei lavori. Assigurava il suo supporto tecnico organizzativo e la consulenza giuridica. Svolgeva compiti di raccordo con i parlamentari eletti nella Regione Friuli Venezia Giulia e riferiva periodicamente al Consiglio regionale, attraverso il suo Coordinatore, sullo stato di avanzamento e le risultanze dei lavori.

L'ufficio era composto dal Presidente del Consiglio regionale che svolgeva la funzione di coordinatore, dal Vicecoordinatore scelto tra i membri della Convenzione su proposta dei Presidenti dei Gruppi consiliari dell'opposizione e da quattro consiglieri regionali, due della maggioranza e due dell'opposizione.

### 5. Forum delle Organizzazioni

Il Forum delle Organizzazioni era un Organismo, istituito ai sensi dell'art. 6 della L.r. 2 aprile

2004 n. 12, del quale poteva far parte qualsiasi Organizzazione avente i requisiti richiesti e che fosse interessata a fornire il proprio contributo al dibattito sul nuovo Statuto regionale. Poteva parteciparvi qualunque Ente pubblico o privato o associazione anche non riconosciuta, con sede o operante sul territorio regionale.

Il Forum veniva regolarmente informato sui lavori della Convenzione e convocato per essere ascoltato e consultato secondo le modalità definite dall'Ufficio di coordinamento.

### 6. Il Comitato di consulenza giuridica

La Convenzione si è avvalsa anche dell'ausilio di un Comitato di consulenza giuridica istituito presso la Segreteria generale del Consiglio regionale. Il Comitato, composto da un gruppo di sei docenti universitari, aveva lo scopo di fornire al Consiglio regionale, ai suoi organi interni e ai singoli consiglieri, un supporto giuridico altamente qualificato nell'affrontare i problemi di maggiore complessità e particolare rilievo politico-costituzionale, con specifico riferimento alla riforma dello Statuto di Autonomia e alla nuova legge regionale rinforzata sulla forma di governo e il sistema elettorale regionale.

Il Comitato operava sulla base di un incarico di consulenza stipulato dai suoi componenti con il Consiglio regionale. La sua attività era resa, sia singolarmente che in forma congiunta, nell'ambito di un piano di lavoro che si sviluppava lungo l'arco temporale delle riforme.

Le prestazioni degli esperti consistevano in un'attività di consulenza e di assistenza tecnico giuridica nei confronti degli organi del Consiglio concernente la redazione di documenti di lavoro, schede di analisi e di approfondimento, elaborati di sintesi, bozze di articolato, singoli articoli o emendamenti.

### 7. Esito della Convenzione

In seguito a quanto stabilito dalla stessa legge regionale 2 aprile 2004, n. 12, la Convenzione, nella sessione tenutasi nei giorni 21, 22, 23 settembre 2004, ha licenziato un documento finale composto da una bozza di Statuto di 80 articoli inseriti in 11 titoli. Per ogni articolo vi è un testo base e una decina di opzioni alternative proposte da uno o più membri della Convenzione. Ciò è conseguenza del fatto che è stato il Consiglio regionale ad approvare il disegno di legge costituzionale da presentare alle Camere e non la Convenzione che ha avuto un potere meramente propositivo.

La proposta di legge costituzionale è stata approvata il 1 febbraio 2005 d'iniziativa dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia col titolo <<Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia/Regjon Friûl Vignesie Julie/Dežela Furlanija Julijska Krajina/Region Friaul Julisch Venetien>>.

### 7. I lavori del Consiglio regionale e l'esito finale

Il percorso della riforma statutaria è stato concepito nella VIII legislatura con l'approvazione di un ordine del giorno del Consiglio regionale in data 23 ottobre 2002. Tale iniziativa, scaturita dall'idea che lo Statuto del 1963 non fosse più adeguato ai tempi a causa dei tanti cambiamenti intervenuti nelle condizioni storiche, sociali, economiche e istituzionali della regione, prevedeva l'istituzione di una Convenzione chiamata a proporre le linee del nuovo

Statuto speciale di autonomia.

La Convenzione, insediata presso il Consiglio regionale il 6 maggio 2004, ha svolto i suoi lavori a ritmi serrati fino a settembre 2004, terminando quindi in anticipo rispetto ai tempi programmati.

Per informare e sensibilizzare i cittadini, gli enti, le scuole e le istituzioni sulle modalità di partecipazione attiva alla costruzione dal basso del nuovo Statuto speciale, contemporaneamente alla Convenzione è stata promossa una vasta campagna istituzionale accompagnata dallo slogan “Verso il nuovo Statuto” con modalità multilingue e multicanale. Inoltre fu attivato il raccordo con i Parlamentari eletti nel Friuli Venezia Giulia per giungere alla più ampia convergenza e condivisione dei contenuti della riforma.

Chiusa la fase della Convenzione, si è aperta la fase consiliare di riscrittura dello Statuto con la presentazione in Consiglio, il 7 ottobre 2004, della Proposta di Legge Costituzionale n. 5 “Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia” da parte dei consiglieri Tesini e Pedicini, cui si è aggiunto il Consigliere Travanut dopo il ritiro della firma del Consigliere Pedicini. Essa ricalcava fedelmente il testo base del documento finale licenziato dalla Convenzione ed espressivo degli orientamenti generali maggioritari maturati nel corso del dibattito sui temi statutari. Si trattava, quindi, di una base di partenza destinata ad essere implementata nel corso dell’iter consiliare dagli apporti di tutte le forze politiche, motivo per il quale era stata firmata da un Consigliere di maggioranza e uno dell’opposizione.

La Commissione ha dato inizio ai lavori confrontandosi con gli esperti del Comitato di consulenza giuridica istituito allo scopo di fornire assistenza tecnica qualificata agli organi della Convenzione prima, e successivamente, agli organi del Consiglio.

La discussione sul testo, iniziata in un Comitato ristretto nelle sedute del 19, 20 e 21 ottobre, dopo aver constatato l’impossibilità di trovare una soluzione condivisa sui principali nodi statutari è proseguita presso un tavolo politico formato dai capigruppo consiliari, anch’esso poi arenatosi per inconvergenza sui singoli articoli.

Nel mentre, sono state presentate altre due proposte di Legge: la PDLC n. 6 “Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia” presentata il 19 ottobre dai Consiglieri Panontin, Follegot, Franz, Guerra e Violino della Lega Nord, con un’impostazione molto diversa dalla precedente, e la n. 9 “Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia” presentata il 16 novembre dai Consiglieri Pedicini, Gottardo, Asquini e Marini di Forza Italia che raccoglieva in un unico testo legislativo le proposte emendative presentate a suo tempo dal gruppo stesso rispetto a quanto uscito dalla Convenzione.

Dopo un vivace e serrato confronto che ha visto per non pochi articoli il recepimento di emendamenti e subemendamenti accompagnati dal ritiro di altri, nella seduta del 25 novembre 2004 la V Commissione permanente competente in materia di affari statutari e istituzionali decise di scegliere come testo base la PDLC n. 5 che è stata approvata dopo due

sedute di discussione il 13 gennaio 2005.

Il testo è così approvato in Aula il 24 gennaio 2005. Nel corso della discussione, sviluppata nei giorni 24, 25, 26, 27 gennaio e 1 febbraio 2005 sono stati presentati duecentosessantotto emendamenti dei quali quarantanove sono stati accolti e tra questi diciassette sono stati presentati dalle opposizioni.

I dati relativi agli emendamenti dimostrano che il testo dello Statuto non ha subito in Aula grossi cambiamenti ma solo perfezionamenti limitati rispetto a quello approvato in Commissione.

La proposta di legge costituzionale non è stata tuttavia approvata dal Parlamento, pertanto al momento è ancora in vigore e operante il primo Statuto del 1963.

## 8. Le tappe della Convenzione in sintesi

16/03/2004	Istituzione della Convenzione per lo Statuto
Aprile 2004	Trasmissione del “documento preparatorio” da parte della Conferenza dei Capigruppo
06/05/2004	Insediamiento della Convenzione
05/10/2004	Conclusione dell’ascolto della comunità regionale da parte della Convenzione
11/09/2004	Conclusione dell’incontro con i parlamentari regionali
23/09/2004	Elaborazione di un “documento finale” da parte della Convenzione
05/10/2004	Trasmissione del “documento finale” al Consiglio regionale
Ott. – Nov. 2004	Presentazione al Consiglio regionale dei progetti di legge
13/01/2005	Esame dei progetti di legge da parte della Commissione Affari Istituzionali
01/02/2005	Approvazione e trasmissione alle Camere del progetto di legge costituzionale
02/05/2006	Trasmissione alle Camere rinnovate dopo le elezioni del 9-10 aprile 2006
20/12/2006	Inizio dell’esame del Progetto da parte della Camera dei deputati.

*Dr. William Cisilino,  
Udine, Direttore responsabile dell’Istituto  
regionale per la tutela della lingua friulana  
(Friuli-Venezia Giulia)*



# Tentativi e prospettive di ammodernamento degli statuti speciali: velleità o pragmatismo?

*Robert Louvin*

Le cinque regioni a statuto speciale presenti in Italia sono molto diverse le une dalle altre. Tra esse, la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Regione Trentino Alto Adige/Südtirol, e soprattutto al suo interno la Provincia autonoma di Bolzano/Bozen, presentano molti aspetti comuni nella loro rispettiva 'specialità'.

Appartengono innanzitutto sia l'una che l'altra a quella parte delle regioni politiche del mondo che hanno conquistato democraticamente il diritto di esprimersi, ormai senza più proibizioni né discriminazioni, in più di una lingua, conservando soprattutto il diritto all'uso della loro lingua storica o naturale.

Ma anche altri aspetti accomunano le esperienze valdostana e sudtirolese.

In primo luogo, il fatto di avere affrontato un lungo periodo di forte contrasto da parte dello Stato italiano rispetto al loro particolarismo regionale prima di ottenere condizioni di adeguata garanzia.

Entrambe, insieme alla provincia trentina, hanno in seguito costruito modelli di autogoverno di successo (1), come è confermato dal fiorire di iniziative referendarie comunali di prosimità tese ad un 'aggancio' territoriale verso queste realtà autonome. Leggere questo fenomeno solo come una questione di mero interesse economico è riduttivo, rispetto ai valori rappresentati dalla concretezza e maggior adeguatezza dei modelli politico-amministrativi delle realtà autonome che 'calamitano' i territori più vicini.

Quanto al fondamento internazionale delle due autonomie, il 'titolo speciale' di cui si avvale l'autogoverno altoatesino è certo maggiormente consolidato, essendosi tradotto nell'accordo De Gasperi-Gruber, documento incontestabile sotto il profilo del diritto internazionale. Ma anche la Valle d'Aosta ha conseguito la propria autonomia in virtù di una rivendicazione indipendentistica, concretizzata dalla richiesta di autodeterminazione firmata da circa 18.000 capi famiglia valdostani nel 1945. Non è stata soltanto l'azione del generale De Gaulle, che ha contemplato la possibilità di un'annessione della Valle d'Aosta alla Francia, ad aver provocato l'insorgere di una vicenda internazionale: è anche, e forse soprattutto, la richiesta di autodeterminazione avanzata dai rappresentanti politici della popolazione valdostana ad averle consentito di diventare la prima realtà autonoma in Italia, ottenendo l'adozione del proprio pre-statuto con il D.L.Lgt. N. 545 del 7 settembre 1945 (2).

Queste due autonomie hanno percorso in parallelo, nel dopoguerra, i due decenni in cui in Italia solo le regioni speciali hanno potuto operare, in attesa che si completasse, nel 1970, il disegno regionale tracciato dall'Assemblea costituente; esse hanno poi continuato ad operare, fino ad oggi, con un'evidente reciproca empatia.

Anche il dato della forte regionalizzazione della politica locale, ben diversa nelle sue rap-

presentanze da quella nazionale, deve essere sottolineata. Lo spazio conquistato dai partiti nazionali nel Consiglio regionale della Valle d'Aosta è, così come per il Consiglio provinciale di Bolzano, estremamente esiguo.(3) È da notare come, similmente alla Provincia di Bolzano, anche in Valle d'Aosta si è verificato un progressivo 'disgelo' del blocco che costituiva il partito di maggioranza assoluta, con conseguente allargamento pluralistico dello spettro di rappresentanza politica dell'area politica autonomistica (4).

Anche in Valle d'Aosta, come a Bolzano, non è stata accolta la prospettiva di un'elezione diretta del Presidente della Regione: il Presidente della Regione è ancora eletto dal Consiglio e può essere sfiduciato dallo stesso, con voto di sfiducia costruttivo e con contestuale indicazione del nuovo Presidente.

Sul piano dell'azione legislativa nelle istituzioni nazionali ci sono altre positive consonanze. C'è una storica collaborazione in particolare fra parlamentari altoatesini, trentini e valdostani, operanti in seno allo stesso gruppo parlamentare. Questa convergenza sembra ora attrarre in positiva sinergia anche altre forze autonomiste dell'arco alpino con cui si avverte un comune sentire politico e un'affinità di fondo.

La storia dell'incerto bipolarismo italiano ha però reso negli ultimi anni problematiche le vecchie strategie di 'ni droite ni gauche', portando, con qualche temporanea eccezione da parte valdostana, ad una tendenziale prevalente attrazione verso l'area di centro-sinistra.

Un'ulteriore consonanza si registra, infine, nella condivisa freddezza verso proposte politiche di stampo 'padano' tendenti a costruire una macroregione del Nord, un'idea avvertita come pericolosa anche per la differenza di peso di questi territori rispetto alle regioni e metropoli della pianura. Queste 'terre alte' sposano, invece, convintamente diverse prospettive euroregionali, sia all'interno delle rispettive aree culturali che nel complessivo orizzonte alpino (5).

Ci sono però anche significative differenze.

Il particolarismo linguistico, per esempio, è certamente 'ammorbidito' in Valle d'Aosta da una frontiera linguistica (fra la lingua nazionale e quella del limitrofo Piemonte e le espressioni linguistiche francese e franco-provenzale della minoranza) assai meno netta da quella che separa la minoranza di lingua tedesca dalle terre confinanti a sud. Ma pesa anche il fatto storico di trovarsi, per la Valle d'Aosta, da molto più tempo (1861) - e non per irredentismo, né per annessione forzata - all'interno di uno Stato che ha iniziato oltre un secolo e mezzo fa a contrastarne e reprimerne il particolarismo culturale.

Anche i dati demografici ed economici sono alquanto dissimili, e così pure il sostegno politico che alle rispettive rivendicazioni viene dal 'retrotterra culturale' degli stati confinanti. La Francia ha infatti sempre declinato ogni possibile coinvolgimento rispetto ad un possibile funzione di protezione e di garanzia dei diritti della minoranza francofona in Italia.

È dunque interessante interrogarci oggi, una volta tracciato questo sommario parallelo delle due diverse realtà, sulle ragioni e i metodi per un possibile ripensamento delle forme finora conosciute e della loro possibile riformulazione. È comunque, doveroso sottolineare come questo approfondimento avvenga nel quadro di una riflessione aperta, nel quadro di un corso di formazione politica che ha luogo appena dopo le rispettive elezioni provinciali e re-

gionali. Spesso questo genere di corsi si tiene per iniziativa dei partiti allo scopo prevalente di 'reclutare' attivisti in vista delle elezioni successive e la formazione politica, sempre dichiarata come necessità permanente riprende invece solo ... alla vigilia delle elezioni successive! Il fatto che questo corso sia stato invece promosso da organizzazioni civiche apartitiche ed abbia luogo dopo le elezioni rafforza la serietà e la fecondità di questo ciclo di incontri promosso da Südtiroler Bildungszentrum e dalla Coop. sociale POLITiS.

Che cosa può e deve essere riformato in queste carte fondamentali?

Per rispondere a questa domanda bisogna ricordare che gli attuali statuti sono stati scritti in momenti diversi.

Quello valdostano è uno statuto complessivamente piuttosto 'statico' ed è ancora, per così dire, fermo alla 'prima generazione' poiché risale ancora, pressoché per intero, al 1947 ed ha subito una sola consistente modificazione nel 2001, in concomitanza con le altre regioni speciali, per l'allineamento dei loro ordinamenti alla fase di trasformazione culminata nella riforma del titolo V della Costituzione. La carta fondamentale della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol risente invece già di una sostanziale riscrittura dei primi anni Settanta e già si avanzano proposte per un eventuale 'terzo Statuto' (6).

Sul piano formale le regole costituzionale impongono una particolare procedura aggravata e, contrariamente alle regioni ordinarie, sono modificabili solo dal Parlamento e al termine di una 'doppia lettura' con un processo molto lento che da almeno due decenni le istituzioni regionali e le rappresentanze parlamentari alpine tentano di fare modificare per conseguire la garanzia di una 'previa intesa', una sorta di scudo che garantisca che il percorso di riscrittura non porti ad esiti sfavorevoli per la regione o provincia autonoma (7).

Se l'attuale procedura di riforma costituzionale aggravata per gli statuti ha la funzione di garantire dal punto di vista del perimetro esterno le competenze e le condizioni di sviluppo dell'autogoverno nei suoi rapporti con lo Stato, dobbiamo ricordare che vi è anche una parte 'interna' dello Statuto, che ormai è stata trasferita alle regioni.

Lo Statuto della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol presenta a questo proposito rigidità interne maggiori, legate alla tutela delle minoranze interne ed ai rapporti inter-provinciali, di quelle dello Statuto valdostano.

Per la Regione Valle d'Aosta è invece interamente devoluta alla Regione la possibilità di modificare sostanzialmente la forma di governo, per quanto riguarda gli organi, il modo di eleggerli, il loro ordinamento interno, i loro rapporti reciproci, la partecipazione popolare e il referendum ... (8).

Questa è una specie di 'autonomia costituzionale interna', che si attua attraverso le leggi statutarie regionali. Quando si parla di riforma degli Statuti, si dovrebbero dunque tenere nettamente distinti questi due diversi profili: quello della garanzia esterna delle competenze attribuite e della regolazione dei rapporti con lo Stato da un lato e quello della 'struttura costituzionale' interna dall'altro.

Spesso si tende a confondere questi due piani, dimenticando che di fatto l'assetto costituzionale della regione è articolato su due piani e che la costituzione sostanziale della Regione è di fatto una costituzione (comprendente oltre allo Statuto vero e proprio le leggi statutarie,

con l'integrazione apportata da alcune norme d'attuazione fondamentali) e quindi in parte rimessa alla disponibilità dell'ente regionale stesso.

La lotta per rafforzare le difese esterne per ampliare i margini di competenza legislativa dei Consigli provinciali e regionali va invece giocata sul piano costituzionale. Qui registriamo purtroppo un'attenzione e una partecipazione debole da parte dell'opinione pubblica regionale che stenta ad appassionarsi a questa tematica perché ci sono componenti tecniche di cui le sfuggono i contorni, soprattutto in ordine alle tipologie di competenza rivendicata i cui meandri concettuali non permettono al cittadino normale una seria conoscenza della natura del dibattito.

È invece un'altra parte della discussione che coinvolge maggiormente i cittadini, ed è precisamente la parte dell'organizzazione dei poteri pubblici della Regione o Provincia autonoma, sulla quale essi possono intervenire concretamente con strumenti di democrazia diretta; qui si può realizzare un sostanziale 'cambio di passo' nella politica regionale, nella consapevolezza che il potere amministrativo delle istituzioni regionali e provinciali deve perdere il carattere dominante e in un certo qual modo paternalistico che ha spesso manifestato in queste realtà.

Quali riforme sono oggi possibile e soprattutto è questo il momento propizio per portare avanti queste istanze di trasformazione?

Le due realtà in esame, considerata l'ampia regionalizzazione già intervenuta, chiedono un'autonomia più robusta e completa, con minor ingerenza da parte degli apparati dello Stato, ma devono nel contempo garantire come contrappeso una maggior partecipazione dei cittadini all'interno.

Il momento attuale non è purtroppo particolarmente propizio per questa complessa operazione.

Si è appena concluso un decennio di esaltazione verbale federalista, ma con un consolidamento molto modesto dei meccanismi realmente federali. Si è così chiuso un periodo in cui nessun politico sembrava più dichiararsi contrario, in Italia, ad una trasformazione in senso federale dello Stato. Siamo oggi entrati in una fase completamente diversa, sia per effetto della crisi economica sia per un effetto del riflusso dovuto alle esagerazioni avvenute su alcuni fronti, come quello dei costi delle istituzioni. Parlare oggi di federalismo sembra molto più difficile. Per quanto possa sembrare assurdo, un intero paese e gran parte della sua stessa classe dirigente sono passati da un estremo all'altro con estrema disinvoltura, senza ragionare concretamente sulle conseguenze, sugli effetti positivi di questa necessaria trasformazione.

La Costituzione ha così avuto nel 2001 solo una timida avanzata con la riforma del Titolo V, ma non è avvenuto quel completamento di quadro che avrebbe richiesto anche la contestuale creazione di un Senato federale e un rafforzamento delle Regioni. Sono poi stati introdotti elementi nuovi, come l'applicazione da parte della Corte costituzionale della c.d. 'attrazione in sussidiarietà', che hanno paradossalmente favorito il rafforzamento del potere centrale.

A rendere particolarmente critica la situazione è però il fatto che le autonomie speciali, che

dovrebbero essere la punta più avanzata di questo processo di transizione costituzionale, siano oggi sotto tiro dell'opinione pubblica, della stampa nazionale, mortificate e associate cumulativamente e a volte in maniera ingiustificata ad una immagine di spreco e di privilegio.

È urgente un'intensa opera di comunicazione per riaffermare autorevolmente la positività dei sistemi autonomistici speciali. Oggi più che mai le ragioni della specialità vanno spiegate puntualmente a tutto il Paese per non dare la sensazione di un approccio esclusivamente conservatore delle posizioni conseguite. Le istituzioni delle regioni e province autonome alpine hanno saputo valorizzare le loro autonomie all'interno ma all'esterno si rivelano troppo timide. Bisogna dunque recuperare una consapevolezza positiva di queste esperienze, diverse le une dalle altre, e valorizzarle con un'azione che non si limiti alla mera difesa individuale.

Che cosa si è fatto in Valle d'Aosta per far evolvere costituzionalmente il proprio modello? Finora l'unico veicolo che ha portato a risultati concreti nella modificazione dello Statuto valdostano è stato quello della legge costituzionale formalmente unilaterale, anche se sostanzialmente concordata, come nel caso dell'istituzionalizzazione della Commissione paritetica, del riconoscimento della minoranza Walser e del riconoscimento della competenza normativa in materia di ordinamento degli enti locali. Si è trattato sempre di modifiche piuttosto settoriali avvenute su richiesta della Regione e mai si sono perciò fino ad ora registrati casi di *reformatio in peius* o comunque *contra regionem*.

Il percorso degli ultimi vent'anni ha segnato una lunga serie di insuccessi. Il primo tentativo organico di riforma avviato in sede regionale risale alla fine degli anni Ottanta. Nella consapevolezza che lo Statuto di questa regione fosse ormai 'invecchiato' e che esigesse un avanzamento delle competenze, insieme alla riorganizzazione dei poteri interni, ancora costruiti sul modello delle vecchie province, si è pensato a una riscrittura generale dell'impianto statutario. C'era, all'epoca, un'enfasi particolare sulla necessità riforme costituzionali, ma l'azione avviata dalla Commissione speciale per le riforme costituzionali nominata dal Consiglio regionale fu bruscamente interrotta da una crisi politica sopravvenuta nel 1990 e il processo riformatore non fu riattivato (9).

Dieci anni dopo, in un clima diverso e apparentemente più freddo, un analogo procedimento è stato riattivato in seno alle istituzioni consiliari. Tema centrale era, in quella fase, il rapporto con gli enti locali e si è puntato ad una riorganizzazione leggera del quadro istituzionale. Nemmeno questo tentativo è però approdato a risultati concreti e all'avvio di un esame della proposta elaborata da parte del Parlamento (10).

La terza e più recente esperienza risale al biennio 2006-2008, periodo in cui è stato lanciato un esperimento interessante sul piano del metodo, ma purtroppo deludente nei risultati. (11) Si procede infatti alla creazione di una Convenzione per lo Statuto, meccanismo che ha associato al Consiglio regionale un certo numero di personalità esterne, provenienti dalla Camera di Commercio, dai sindacati, dall'associazionismo e dall'Università, per cercare di

dare corpo insieme questa riforma. La classe politica ha avvertito correttamente la consapevolezza del rischio di un'operazione troppo autoreferenziale, ma non è riuscita nei fatti ad allargare veramente la partecipazione a fasce più larghe della popolazione.

Sono comunque stati sperimentati alcuni sistemi di comunicazione e di interazione, ma con un format partecipativo ancora non adeguato e con risultati non si sono rivelati molto positivi. Anche questo terzo tentativo si è concluso senza risultati concreti, traducendosi soprattutto in un'operazione d'immagine da parte dell'istituzione regionale che non è stata in grado di coinvolgere effettivamente la cittadinanza né di attivare un confronto positivo con lo Stato sui contenuti della riforma.

Da allora il capitolo non è stato più riaperto, né nella scorsa legislatura né in quella attualmente in corso. Non si sono manifestate né proposte innovative né volontà condivise. Si può dire, anzi, che al momento in Valle d'Aosta la riforma statutaria non figura nell'agenda politica, se non in maniera episodica e come reazione a vicende esogene, come nel caso della riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale, vicenda nella quale la competenza formale del Parlamento nazionale è stato un alibi per non affrontare concretamente e in maniera fortemente autonoma nella scorsa legislatura la questione (12). I riflessi della crisi economica stanno peraltro occupando massicciamente l'orizzonte politico, portando ad un forte raffreddamento del dibattito sulla riforma dell'autonomia, mentre sarebbe oltremodo stimolante l'apertura di una discussione su una linea analoga a quella avanzata per esempio con le proposte di sviluppo competenziale di Vollautonomie.

Anche suggestioni stimolanti come quella avanzata nel referendum sardo del 2012 per consentire l'elezione di un'assemblea costituente incaricata di riscrivere la carta statutaria apparirebbero, nel contesto attuale, sostanzialmente velleitarie e retoriche, in assenza di certezze sulla sostenibilità delle proposte nel quadro costituzionale attuale.

Vi è dunque urgenza di riavviare questo dibattito, visto che la crescita e il miglioramento dell'autonomia in termini di maggiore responsabilità non si gioca solo sulla quotidianità dell'azione politica ma necessita di un consolidamento del quadro costituzionale. Per quanto queste piccole comunità regionali risentano meno di altre la crisi di legittimità delle istituzioni, esse devono poter contare su meccanismi moderni ed efficienti di funzionamento.

Due vicende mi sembrano degne di nota rispetto all'evoluzione dei rapporti istituzionali con lo Stato, in relazione alla riforma delle istituzioni.

La prima riguarda la vicenda del federalismo fiscale. Le Regioni a statuto speciale dell'arco alpino sono state le uniche a darvi concreta attuazione. Partendo da una situazione già di carattere partecipato nei rapporti fiscali con lo Stato, esse hanno fatto una scelta precisa. L'accordo di Milano per Trento e Bolzano ha fatto da battistrada e la Valle d'Aosta e il Friuli Venezia Giulia hanno seguito a ruota nel dare prontamente attuazione al federalismo fiscale. Fa parte del DNA politico dell'area alpina l'essere disponibili ad un approccio tendenzialmente federalista e ad un rapporto pattizio concreto per la soluzione dei problemi

istituzionali e finanziari. Nel momento in cui si è stabilito un quadro nuovo di riferimento, con la L. 42 del 2010, ci si è perciò seduti al tavolo, si è discusso e si sono trovate delle intese. Ciò è avvenuto secondo un *modus* e una mentalità favorevoli alla trattativa di stampo federativo, la stessa, in buona sostanza, che consente alla Germania i continui aggiustamenti tra i Länder e il Bund attraverso l'organo del Bundesrat (13).

Le due isole non si sono purtroppo allineate in questo processo e non hanno portato a conclusione il percorso; come già altre volte in passato, la loro contrattazione autonomistica ha dato origine a soluzioni alquanto diverse, come ha provato fra l'altro la scelta siciliana di mantenere in vita, in apparente contrasto con la logica della riforma costituzionale del 2001, lo stesso sistema dei controlli preventivi sulle leggi regionali.

Quindi, quando si discute sul terreno delle riforme, bisogna essere particolarmente cauti, perché il fronte delle autonomie speciali è un fronte spesso divaricato. Non c'è una reale solidarietà politica che investa la totalità delle stesse e c'è addirittura il concreto rischio di sviluppi verso condizioni deteriori. Servono invece oggi ombrelli robusti contro gli improvvisi 'acquazzoni' della politica nazionale ed è urgente che si rifletta anche sui pesanti apprezzamenti negativi formulati da numerosi componenti della Commissione di esperti per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale istituita nel 2013 presso il Ministero delle riforme istituzionali: un certo numero di essi ha, infatti, insistito in termini particolarmente critici sull'esperienza delle regioni speciali, considerando ormai superate le ragioni della specialità: ciò che colpisce particolarmente è però soprattutto il fatto che nessuna voce, in quella sede, si sia fatta sentire per contrastare un orientamento carico di pregiudizi e privo delle necessarie puntualizzazioni sui risultati concretamente prodotti in alcuni di questi contesti.

La seconda vicenda degna di nota riguarda invece la partecipazione popolare e il capitolo degli strumenti di democrazia diretta, iniziativa e referendum.(14) Negli ultimi anni c'è stata su questo terreno una sorta di dialogo a distanza tra Bolzano e Aosta.

È probabile che non tutti, in Parlamento, avessero valutato attentamente la portata della riforma costituzionale del 2001, ma in ogni caso essa ha consentito di gettare un seme interessantissimo. Si è così creato un varco non solo per i modelli classici di referendum abrogativo e consultivo, ma anche per i referendum 'propositivi'. Si è tentata per la prima volta l'esperienza in Valle d'Aosta nel 2007, con quattro quesiti referendari propositivi di carattere istituzionale, legati al sistema elettorale e alla democrazia diretta. Temi robusti sui quali si è però registrata una forte resistenza in sede locale da parte delle forze politiche al governo della Regione che hanno cercato di sbarrare la strada a queste proposte, giocando sull'effetto di sbarramento legato all'elevato quorum di partecipazione prescritto (45%) (15), con un afflusso alle urne che si è fermato in quella circostanza su un modesto, ma non irrilevante, 27% di partecipazione.

L'iniziativa propositiva lanciata in Provincia di Bolzano nell'ottobre del 2009 ha ugualmente interessato aspetti della forma di governo, e in particolare la disciplina stessa del referendum (propositivo, abrogativo, consultivo o confermativo), l'iniziativa popolare, il refe-

rendum sulle grandi opere, i poteri di indirizzo, il potere consultivo e i poteri deliberativi provinciali. In quella circostanza il risultato utile fu sfiorato, ma non ancora raggiunto, e la partecipazione al voto si è attestata intorno al 38% degli aventi diritto, a fronte di un quorum provinciale fissato al 40%.

Nel successivo referendum propositivo valdostano del 2012, pur non essendoci questa volta una tematica propriamente istituzionale, si è finalmente superato il quorum prescritto, raggiungendo per la prima volta in Italia lo storico risultato di fare approvare direttamente una legge regionale dalla popolazione.

Sulla stampa nazionale queste vicende sembrano non avere lasciato alcun segno. Questo è un dato inquietante, che rende purtroppo deboli le istituzioni dell'autonomia che, pur costituendo un laboratorio istituzionale di estrema rilevanza, non dispongono di un ascolto sufficiente da parte dell'opinione pubblica nazionale per le vicende che le riguardano. Le disfunzioni fanno notizia, le conquiste democratiche apparentemente no ...

A ben vedere, queste due realtà pilota rispetto a forme innovative di democrazia diretta in Italia (a cui anche la Sardegna si è affiancata nel 2012 con iniziative molto significative) hanno una grande importanza. Sono state proprio le popolazioni della Regione Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano a provare che lo strumento del referendum propositivo può cambiare le regole del gioco istituzionale, con forme di partecipazione diretta ispirate dalla formidabile esperienza svizzera come prezioso complemento (e bilanciamento) rispetto alle forme di democrazia rappresentativa. Questo ne fa due valide realtà atipiche, in positivo e in controtendenza, nel panorama italiano.

Non è però un caso che i grandi mezzi di informazione ne abbiano parlato pochissimo e che siano anzi messe subito in atto contromisure per restringere questo spazio. La legge valdostana approvata con referendum propositivo è stata subito impugnata dal governo, che ha ritenuto lesa la sua 'maestà' legislativa. E una recente sentenza della Corte costituzionale, nonostante si trattasse proprio di un giudizio di costituzionalità avente ad oggetto proprio la legge direttamente approvata dal popolo valdostano per via referendaria, ha escluso dal giudizio stesso i rappresentanti del suo comitato promotore dichiarando, paradossalmente e in modo palesemente inesatto, che il giudizio costituzionale "si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa".(16)

In conclusione, per aprire un varco verso una possibile riscrittura delle regole fondamentali delle autonomie speciali qui considerate occorre muoversi lungo tre distinti fronti.

In primo luogo è necessario ricostituire una cornice adeguata, mediante la riformulazione dell'art. 116 della Costituzione, per mantenere il carattere formalmente costituzionale – ma soggetto a previsa intesa - solo a quella parte degli statuti che richiede una specifica garanzia formale: il rapporto con lo Stato e con l'Unione europea, le relazioni finanziarie, la definizione delle competenze e la tutela delle minoranze.

In seguito, sarebbe utile una più accentuata caratterizzazione formale delle cosiddette leggi statutarie come atto di auto-organizzazione della regione o provincia autonoma, dando loro

un carattere più marcato di 'statuto interno', eventualmente arricchito anche di norme di carattere programmatico fondamentale dell'ordinamento regionale.

Si dovrebbe infine perseguire la definizione di un modello rinnovato del rapporto bilaterale fra Stato e regioni o province autonome che consenta, oltre al trasferimento di competenze amministrative attraverso le consuete norme d'attuazione, anche una definizione 'negoziata' degli ambiti di competenza legislativa. Un'utile fonte di ispirazione è rappresentata in questo senso dall'esperienza delle Sewel conventions validamente sperimentate nel quadro della devolution scozzese. Più che di generosi, ma spesso infruttuosi slanci retorici c'è bisogno di soluzioni pragmatiche che rafforzino concretamente l'assetto, la democraticità e la tutela dei poteri autonomistici. Meno poesia, per così dire, e più prosa.



Prof. Avv. Robert Louvin,  
Aosta, professore di diritto costituzionale e diritto pubblico comparato,  
già Consigliere regionale e Presidente della Regione Valle d'Aosta

#### Note

1) Un'analisi e una lettura in controtendenza con la saggistica demolitoria oggi imperante è contenuta in due recenti e documentati contributi: M. Baldi, M. Marcantoni, *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Donzelli, 2013, e G. Cerea, *Le Autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo, fra squilibri e possibile equità*, Franco Angeli, 2013.

2) Su profili internazionali della costruzione autonomistica valdostana: R. Louvin, *L'autonomia ritrovata: impronte di persistenza storica e di pattuizioni costituzionali*, in G. Rolla (cur), *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali. profili di diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 2013, pp.255-282

3) Su 35 consiglieri vi sono solo 3 consiglieri del PD e due consiglieri del M5S, mentre il PDL non ha neanche raggiunto il quorum. Quindi solo cinque consiglieri su 35 aderiscono a forze politiche nazionali. Tutti gli altri consiglieri (30) aderiscono a formazioni autonomiste regionali, con 13 seggi dell'Union Valdotaïne, il partito a maggioranza, 7 dell'Union Valdotaïn progressiste, 5 di ALPE (acronimo di Autonomie, Liberté, Participation e Écologie), formazione autonomista e ecologista, 5 consiglieri del Movimento Stella Alpina (formazione erede della Democrazia Cristiana regionale scomparsa nel 1994).

4) Diversamente dall'Alto Adige/Südtirol, però, non registrano però in Valle d'Aosta significative emer-

sioni di rivendicazioni separatistiche.

5) Come dimostrano le rispettive esperienze euroregionali e l'impegno conseguente alla Dichiarazione dei Presidenti delle Regioni dell'Arco alpino di Bad Ragaz del 29 giugno 2012 nel solco della decisione assunta a Bruxelles l'8 novembre 2011 di promuovere un progetto comune nell'area delle Alpi attraverso un'iniziativa regionale per una Euroregione Alpina.

6) Il riferimento è alle „proposte per l'approfondimento di possibili linee guida per il terzo Statuto di autonomia redatte da Massimo Carli, Gianfranco Postal e Roberto Toniatti per incarico della Giunta provinciale di Trento e rese pubbliche nei giugno del 2013.

7) Nella corrente legislatura con la proposta di Legge costituzionale d'iniziativa dei Deputati Schullian, Alfreider, Gebhard, Plangger e Marguerettaz, „Modifiche agli statuti delle regioni ad autonomia speciale, concernenti la procedura per la modificazione degli statuti medesimi“, presentata alla Camera dei Deputati il 15 marzo 2013. Il testo ricalca sostanzialmente quello di analoghe precedenti iniziative.

8) Secondo lo Statuto speciale vigente, questa competenza consente alla legge regionale e statutaria di determinare „la forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio della Valle, del Presidente della Regione e degli assessori, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo“ (art. 15, c.2). Vale la pena ricordare che questa competenza regionale a modificare autonomamente il quadro statutario, in relazione alle materie indicate all'art. 123 della Costituzione, era già precedentemente riconosciuta a Sardegna e Valle d'Aosta (rispettivamente dall'art.54 u.c. dello Statuto sardo, u.c. dello Statuto valdostano nella versione antecedente alla riforma del 2001).

9) L'analisi sui limiti ordinamentali e le prime valutazioni sul processo di riforma ipotizzato in quella circostanza sono consegnate nella Relazione sullo stato dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta - Contributo di analisi per i lavori della Commissione speciale delle Riforme Istituzionali del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, Aosta, Duc, 1991 (ristampa Aosta, 1996).

10) La proposta è consultabile nel Dossier di documentazione n.1/2001 redatto a cura del Consiglio regionale della Valle d'Aosta

11) Con la Legge regionale 29 dicembre 2006, n.35 è stata istituita la Convenzione per l'autonomia e lo Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il compito di discutere e predisporre un documento da sottoporre al Consiglio regionale come iniziativa per la revisione della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)

12) Rinvio in proposito alle articolate riflessioni sviluppate nel mio recente scritto *La modifica dimensionale dei Consigli regionali: una trappola per la Regioni speciali*, in *Quaderni regionali*, Gennaio-Aprile 2012, n.1, pp.99-114. L'unica proposta di legge costituzionale attualmente in discussione (n.1 del 2013) riguarda peraltro appunto la modificazione dell'art. 16 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta per ridurre la composizione del Consiglio della Valle a venticinque consiglieri.

13) Su questo approccio si vedano le interessanti osservazioni di J. Woelk, „I rapporti finanziari nell'ordinamento tedesco“, in F. Palermo e M. Nicolini (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa, Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, p. 17 ss.

14) Sulla pratica della democrazia diretta e le sue molteplici applicazioni nei diversi contesti regionali richiamo gli ottimi contributi di Thomas Benedikter, *Democrazia diretta - Più potere ai cittadini*, Casale Monferrato, 2008 e dello stesso autore, *Più democrazia per l'Europa*, Trento 2010.

15) Ha colpito, in negativo, in quella circostanza la campagna di manifesti che rappresentava matite spezzate con cui le forze di governo invitavano, indicando le proposte referendarie come prive di senso, gli elettori a non votare.

16) Sentenza n.285 del 2013 con cui è stato dichiarato incostituzionale l'articolo unico della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 23 novembre 2012, n.33 (Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n.31 - Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti).

## Un'Assemblea costituente regionale come „sostanza di nuovo rapporto fra cittadini e Stato“



*On. Pierpaolo Vargiu, medico (Cagliari), fondatore di I Riformatori Sardi - Liberaldemocratici, già consigliere regionale, oggi deputato alla Camera.*

*Il politico sardo Pierpaolo Vargiu fu il primo promotore e portavoce dell'iniziativa popolare SARDEGNA SI CAMBIA che il 6 maggio 2012 ha portato 525.000 sardi (superando il quorum) a votare per i 10 referendum contro i costi della politica e gli enti inutili. Tra questi referendum ci fu anche il referendum consultivo sull'istituzione di un'Assemblea costituente sarda, eletta dagli elettori sardi, a cui verrebbe affidata il compito di riscrivere lo Statuto della Regione speciale. A un anno e mezzo dal referendum è interessante sapere a che punto i cittadini sardi sono arrivati con la loro richiesta di essere sovrani nel processo di riscrivere il loro statuto, e di essere protagonisti della loro autonomia.*

**Onorevole, a quale esito ha portato il voto popolare del maggio 2012 a livello politico-legislativo?**

**Vargiu:** I referendum del maggio 2012 erano in parte abrogativi, in parte consultivi. Gli abrogativi hanno avuto effetto quasi immediato nel caso degli emolumenti dei consiglieri regionali, che sono stati ridotti complessivamente di circa il 30%. Nel caso delle quattro province "di nuova istituzione" il percorso è stato assai più complesso e gli enti sono stati commissariati soltanto qualche mese fa, in attesa del riordino da parte del Consiglio Regionale, che dovrebbe consentire la cancellazione delle province e la conseguente riattribuzione delle

competenze e delle risorse. Per quanto infine attiene alla Assemblea Costituente, il relativo provvedimento istitutivo non è stato ancora approvato dal Consiglio Regionale.

***Il ruolo centrale di una futura Assemblea costituente sarda dovrebbe essere quello di consentire per un atto così importante come la riforma dello Statuto di autonomia più legittimità politica e più coinvolgimento dei cittadini. Cioè questo compito non può essere affidato al Consiglio regionale (perché troppo occupato con altri affari) né ad una Consulta perché non democraticamente legittimata. Perché non tutte le forze politiche si fanno convincere di questo ragionamento chiarissimo?***

**Vargiu:** Perché la politica non si rende conto di quanto sia importante che qualsiasi processo costituente sia radicato nella coscienza dei cittadini e parta dalla diffusa consapevolezza delle scelte future. Molti considerano la "Costituente" lo strumento della riscrittura dello Statuto, ma inoltre che è anche la stessa "sostanza" del nuovo processo di identificazione del cittadino in un nuovo progetto di rapporti con lo Stato e l'Europa, che rappresenta la scommessa sul futuro del popolo sardo.

***Secondo lei, il Consiglio regionale sardo è obbligato a recepire l'esito del referendum? Inoltre, dispone della facoltà di istituire un'Assemblea costituente con potere deliberativo come previsto dalla Sua proposta di legge del gennaio 2012?***

**Vargiu:** Il Consiglio Regionale è "moralmente", ma non giuridicamente obbligato. L'Assemblea Costituente, che i Riformatori Sardi hanno sempre avuto in mente, è legittimata a riscrivere il nostro Statuto, lasciando allo Stato solo la possibilità di approvarlo o bocciarlo, non quella di modificarlo.

***Già nel 2001 nel Parlamento si è partiti dall'idea che i sardi potrebbero confezionarsi il proprio Statuto da soli, cioè che occorreva dotare anche la Regione Sardegna con un'effettiva autonomia statutaria. Questa proposta non è passata, perché? A monte nell'iter legislativo, ci vuole una modifica dello Statuto vigente per mano del Parlamento?***

**Vargiu:** La proposta non è passata per il relativo disinteresse del Parlamento, ma soprattutto per la vecchia abitudine dei sardi a dividersi anche sulle cose di comune interesse. In altre parole, non c'è stata unanimità in Parlamento delle forze politiche sarde nel sostenere la proposta di legge di modifica costituzionale (lo Statuto sardo ha forza di legge costituzionale) approvata dal Consiglio Regionale.

***Poi, nel 2006 anche il tentativo di istituire una „Consulta per il nuovo Statuto“ si è inarenato. Ciò sta ad indicare che le forze politiche sarde sono tutt'altro che determinate su questo fronte. Quanto viene condivisa la Sua proposta nel Consiglio regionale?***

**Vargiu:** Purtroppo, spesso la condivisione (o meno) della proposta sembra nascere più dalle alleanze politiche del momento, che da una reale consapevolezza della forza che potrebbe avere per segnare una discontinuità totale del modo di fare politica e di progettare il proprio futuro da parte dei sardi.

***Quali sarebbero, molto schematicamente, i punti qualificanti di un nuovo Statuto di auto-***

***nomia della Sardegna: nuove competenze, più libertà nella forma di governo, più stabilità e margini nel sistema di finanziamento, nuovi modi di attuare lo Statuto? Potrebbe fare qualche breve esempio o forse ha già pronta una bozza del futuro statuto sardo?***

**Vargiu:** Ci siamo esercitati sulla possibile bozza del nuovo Statuto di autonomia e abbiamo provato a riscriverlo. Ma l'Assemblea Costituente elettiva sarebbe l'unica, vera garanzia della possibilità di far partire un processo di partecipazione che aiuti i sardi a cambiare la propria mentalità nei confronti dello Stato e del proprio futuro.

***Nel caso Friuli-Venezia Giulia una proposta articolata di riforma dello Statuto regionale, approvato dal Consiglio regionale, è stata trasferita al Parlamento che l'ha bloccato. Questo sta a significare che il Parlamento non intende cedere minimamente nella sua competenza di emendare gli statuti speciali?***

**Vargiu:** Mi sembra che il dibattito sulle autonomie sia complesso e abbia radici culturali, storiche e geopolitiche assai diverse, nelle diverse comunità.

***Il nostro statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige prevede solo il diritto del Consiglio regionale di inviare delle mozioni di modifica dello Statuto al Parlamento. Cosa suggerirebbe ai sudtirolesi e ai trentini di fare per arrivare ad un miglioramento dell'autonomia vigente coinvolgendo la popolazione locale?***

**Vargiu:** Non credo di essere in grado di dare suggerimenti per realtà che non conosco in modo approfondito quanto la mia. Credo però che il processo di condivisione dei cittadini appartenenti alla comunità di riferimento sia la vera benzina di qualsiasi battaglia politica in merito. Sono convinto che, senza un grande e ubiquitario consenso dei cittadini, che abbiano compreso che non si parla di ingegneria costituzionale, ma del loro futuro quotidiano, non si abbia la forza per superare i tantissimi ostacoli di questo difficilissimo percorso.

Intervista a cura di Thomas Benedikter, Bolzano/Cagliari 8-11-13

## Riforme per la convivenza - Riforma dello Statuto di autonomia

*Günther Pallaver*

Il primo Statuto di autonomia è un prodotto della parte italiana, il secondo è un prodotto della parte di lingua tedesca, il terzo può, potrebbe e dovrebbe essere un prodotto di tutti i gruppi linguistici di questa terra. Il nuovo Statuto potrebbe iniziare con un preambolo che spiega gli obiettivi e pone l'accento sul bene prezioso della convivenza dei gruppi linguistici e degli immigrati. Oggi abbiamo ancora a che fare con un sistema politico che sottolinea il primato dell'aspetto etnico e meno il primato dell'aspetto territoriale.

Parto dal postulato che non dovrebbero più esserci i gruppi linguistici a formare la base dell'identità di tutte le persone che vivono nel Sudtirolo, ma il territorio. Quindi possiamo passare da un concetto di identità autoreferenziale, chiusa, difensiva ed esclusiva ad un concetto di società democratica, aperta, accogliente, offensiva.

Attualmente siamo confrontati con un sistema politico che mette la dimensione etnica in primo piano, a scapito della dimensione del territorio. Un cambio paradigmatico potrebbe consentire il salto di qualità dall'autonomia etnica a quella territoriale. Lo Statuto di autonomia contiene una serie di regole per la convivenza dei gruppi linguistici per prevenire potenziali conflitti. Il modello di autonomia del 1972 parte da un modello di risoluzione dei conflitti dissociativa, che punta sulla prevenzione di violenza personale, separando fisicamente e/o socialmente le parti in conflitto, in altri termini marca i relativi ambiti di influenza etnica.

Per contro, il modello risolutivo è l'integrazione o la separazione delle parti in conflitto. Al fine di giungere ad un consenso al vertice, viene divisa la base. L'obiettivo era la democrazia della concordanza (presente in Europa laddove sono presenti linee di frattura o divisioni linguistiche, etniche e confessionali), che si fonda su quattro principi:

1. il massimo coinvolgimento di tutti gli attori, di tutti i gruppi linguistici
2. autonomia decisionale nei settori che non siano di interesse collettivo: formazione e cultura
3. rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici negli organi politici
4. diritto di veto in caso di difesa della tutela di un gruppo linguistico e quando forme concordate di regolazione dei conflitti non sono efficaci o non funzionano (in Consiglio provinciale un gruppo linguistico può presentarsi compatto con una maggioranza dei due terzi contro una decisione).

In sintesi, ciò corrisponde all'idea di cooperazione delle élite nella separazione contemporanea dei gruppi linguistici.

Le condizioni politiche e sociali negli ultimi due decenni sono mutate profondamente, com-

portando anche modifiche a questi quattro pilastri centrali e ai meccanismi di regolamentazione dei conflitti dell'autonomia. Si è partiti dal coinvolgimento dei gruppi linguistici rapportato alla loro forza numerica e si è arrivati ad una situazione asimmetrica. Dal massimo coinvolgimento della Prima Repubblica, che fino a pochi anni fa ha garantito la rappresentanza politica della popolazione di lingua italiana, prima con la Democrazia Cristiana, poi con i Socialisti, si è giunti ad una asimmetria. In seguito alla trasformazione del mondo dei partiti a livello nazionale e anche provinciale il partito italiano, presente nella Giunta provinciale, rappresenta solo una minoranza della società civile italiana. La popolazione di lingua italiana risulta quindi indebolita dal frazionamento dei partiti. Ciò ha prodotto un disagio politico-culturale fra gli italiani, che potrebbe compromettere la convivenza, quando un gruppo linguistico si sente esclusi dagli „affari pubblici“.

Perciò c'è il bisogno di una correzione delle asimmetrie subentrate:

1. All'insegna del principio dell'inclusione andrebbero introdotta una proporzionale volontaria. Grazie a tale provvedimento sarebbe garantita per legge un minimo di presenza di tutti i gruppi negli esecutivi di tutti i livelli. La proporzionale potrebbe quindi essere „volontariamente“ estesa, qualora un gruppo linguistico non riuscisse ad avere una rappresentanza politica adeguata. Di tale maniera il principio dell'inclusione massima potrebbe essere di nuovo garantito.
2. In riguardo all'autonomia decisionale nello Statuto di autonomia esiste un errore di costruzione: nella Giunta provinciale le votazioni si eseguono secondo la maggioranza semplice, per cui anche nelle agende relative all'autonomia interna dei gruppi il gruppo linguistico più grande può determinare le scelte di quello più piccolo. Prendiamo l'esempio dell'insegnamento di immersione, voluta dalla minoranza italiana. È stata poi respinta dalla maggioranza tedesca che ha quindi interferito in un settore che rientra nell'autonomia decisionale dell'altro gruppo linguistico.
3. Per evitare la concorrenza tra i gruppi linguistici, la proporzionale etnica trasporta la concorrenza all'interno del rispettivo gruppo. Con questa misura il principio del merito è stato ridimensionato. Benché la proporzionale venisse considerata una colonna portante dell'autonomia, è stata ripetutamente modificata, per adattarsi a nuove esigenze della società. Alla fine la proporzionale etnica andrebbe superata, come del resto previsto nelle stesse norme di attuazione. Per quanto riguarda le opportunità di carriera professionale dovrebbe essere possibile una maggiore permeabilità verso l'alto e molta più flessibilità orizzontale. Trascorsi dieci anni è sempre possibile verificare se ciò ha funzionato, senza produrre asimmetrie troppo forti. I ladini avrebbero anche diritto ad una maggiore rappresentanza, nel caso in cui siano in grado di dimostrare le competenze necessarie.
4. Il diritto al veto è un'arma monca da sempre e andrebbe rimpiazzata con altri meccanismi di protezione.

Potremmo muoverci da una risoluzione dissociativa dei conflitti verso una risoluzione associativa, dalla separazione alla cooperazione. Molte associazioni sono ora plurilingui, le tre biblioteche diventeranno una grande biblioteca. Nella prassi quindi si sperimenta già l'integrazione nel senso cooperativo del termine. Certe élite economiche non hanno mai praticato la separazione, di fatto sono interetniche. Dal canto loro invece la formazione e la cultura necessitano di essere riformate. Per quanto riguarda la scuola, ogni minoranza ha naturalmente diritto alla propria scuola, ma potrebbe offrire una scuola bilingue come scelta opzionale. Occorre mettere maggiormente a frutto ciò che accomuna. In base a studi recenti, sempre più sudtirolesi e altoatesini si identificano con questa terra. Se tutta la comunità sostiene l'autonomia, questa gode ovviamente di maggiori garanzie.

I media sono divisi e hanno contribuito a far sì che ci siano queste diverse percezioni, per una minoranza essi ricoprono una funzione importante e pacificatrice. Attualmente abbiamo un'opinione pubblica divisa in parti, ma se presupponiamo che un'opinione pubblica comune è la premessa per una legittimazione politica, un'opinione pubblica divisa in parti può portare a seri problemi di legittimazione del sistema. Ogni minoranza ha diritto all'informazione nella propria lingua ma qui è possibile cercare punti d'incontro. Infine, la partecipazione ricopre una particolare importanza.

Con autonomia finora abbiamo inteso un autogoverno territoriale, che consiste in un'assunzione crescente di competenze dallo Stato alla provincia. Molto meno, in passato, ci si è concentrati sul rapporto interno dell'autonomia, per approfondire la democrazia interna e per passare le competenze verso livelli più bassi, decentralizzando il potere. L'Alto Adige ha sostituito al centralismo romano il centralismo di Bolzano. Sia sotto un profilo etico sia sotto quello democratico, ma anche sotto un profilo di efficacia e trasparenza sarebbe opportuno rompere con questo tipo di centralismo coinvolgendo gli enti locali sub-provinciali nei processi decisionali e amministrativi. Ciò significa la cessione di competenze verso i Comuni e le comunità comprensoriali all'insegna della sussidiarietà. Perciò la „nuova autonomia“ deve affrontare questioni di ampliamento della democrazia e della partecipazione politica, cioè passare dal lato dell'output, finora privilegiato, a coltivare meglio il lato dell'input del sistema politico.

In un senso più lato si tratta della questione di governance, con cui intendiamo un sistema di gestione che include la politica, le istituzioni, gli individui e la società. Un sistema che coordina i processi e negoziati fra vari attori a livelli differenti, che riguardano i settori della policy, politics e polity, e puntano su un processo di trasformazione „from government to governance“.

Infine si tratta anche di rafforzare il Consiglio provinciale, valorizzando le sue funzioni di compensazione. Questo riguarda le sue funzioni di controllo, ma anche le sue funzioni di mediazione, per comunicare i risultati della politica. Nel nostro caso specifico il parlamento

provinciale, oltre alla funzione di controllo e mediazione, potrebbe aumentare il suo peso nella politica dell'autonomia. In questo contesto va ripensato il ruolo delle Commissioni dei 6 e dei 12, le cui funzioni potrebbero essere trasferite ai Consigli provinciali e al Consiglio regionale.



*Prof. Dr. Günther Pallaver, storico e giurista, professore di scienze politiche all'Università di Innsbruck, professore associato all'Università di Bolzano, presidente della Associazione di Scienze Politiche altoatesina.*

## Gli aspetti di diritto internazionale dell'autonomia sudtirolese, l'integrazione europea e la doppia cittadinanza

*Peter Hilpold*

### Sezione I

#### **Gli aspetti di diritto internazionale dell'autonomia della Provincia di Bolzano (1)**

##### **1. Premessa**

Il tema al centro del mio intervento, all'interno di questo ciclo di conferenze, concerne la questione delle garanzie per l'autonomia attuale e le possibilità di una sua riforma e sviluppo. Questo include anche l'aspetto dello status giuridico a livello internazionale. Se oggi possiamo contare su un assetto autonomistico fortemente avanzato, questo risultato non sarebbe pensabile senza il supporto della politica e del diritto internazionale. È una caratteristica tipica del diritto internazionale, di passare cioè in secondo piano non appena un regolamento è pienamente applicato nel diritto pubblico interno a uno stato. La sfera internazionale viene chiamata in causa solo quando si presentano rischi particolari per l'autonomia o nei momenti di grandi riforme. Poiché nel frattempo i fondamenti giuridici dell'autonomia a livello internazionale sono stati pressoché accantonati negli archivi storici, emerge regolarmente il dubbio se esistano davvero queste garanzie internazionali e a che cosa servono. Ritengo perciò utile che ci confrontiamo con questa questione.

##### **2. La garanzia internazionale**

Nel calendario operativo era previsto che alla fine del contenzioso fra l'Austria e l'Italia, l'Austria dovesse depositare una dichiarazione ufficiale di fine conflitto (quietanza liberatoria), da notificare alle Nazioni Unite. In Sudtirolo e in Austria si temeva che in tal modo la questione sudtirolese potesse perdere il suo carattere internazionale e potesse ricadere in una sfera di esclusivo diritto interno. Questa problematica venne risolta all'ultimo minuto con un'abile mossa diplomatica. Venne concordato che nelle note diplomatiche, scambiate fra l'Italia e l'Austria per dichiarare la fine del conflitto, si facesse esplicitamente riferimento al „Pacchetto” e al calendario operativo. Perciò l'Italia, nella sua nota del 22 aprile 1992, aggiunse anche il testo dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e ricordò il fatto che l'autonomia della Provincia di Bolzano era da interpretare come il pacchetto di misure a protezione delle minoranze previsto dall'Accordo di Parigi. L'Austria, dal canto suo, introdusse la quietanza liberatoria nella sua estesa nota verbale e, facendo riferimento al testo italiano, sottolineò ulteriormente la tutela internazionale dell'autonomia.

Così l'Austria poteva confidare sul fatto che con questo atto fosse messo a garanzia internazionale tutto il diritto concernente l'autonomia. In ogni caso, con questo strumento pot-

rebbe essere portato davanti alla Corte internazionale di giustizia un ridimensionamento dell'autonomia.

Rimane aperta la domanda, che tipo di violazione dell'autonomia potesse essere concretamente portata davanti alla Corte internazionale, oppure in altre parole, quanto grave dovesse essere la violazione di una norma statutaria per essere rilevante sotto il profilo del diritto internazionale? Si presuppone che all'Italia debba rimanere un certo spazio di manovra, cioè che non valga la regola che ogni virgola dello Statuto sia scolpita per l'eternità. Per contro, le misure che rappresentano una violazione allo spirito e alla buona fede dello Statuto non devono essere accolte e possono essere portate all'attenzione della giurisdizione internazionale.

## II. La funzione di protezione (2)

A queste questioni è intimamente legata la funzione di protezione, ripetutamente chiamata in causa a livello politico. È stata soprattutto la Provincia autonoma di Bolzano ad insistere nei confronti di Vienna affinché una tale funzione protettrice venisse inserita *expressis verbis* nella Costituzione austriaca. A questo proposito è però lecito esprimere il dubbio sulla necessità di tale riconoscimento.

Come già accennato, un ruolo qualificato di stato protettore per l'Austria era già previsto dall'Accordo di Parigi del 1946. L'Austria ha esercitato ripetutamente questa funzione dal 1955 dando manforte alla realizzazione concreta dell'autonomia così come è allo stato attuale. Questa funzione di protezione non si è nemmeno consumata del tutto con il rilascio della quietanza liberatoria del 1992. La quietanza liberatoria preformulata nel 1969 è stata, per contro, riformulata nel 1992, in modo che la funzione di protezione potesse essere applicata più avanti in modo ancora più esteso.

Come già menzionato, ci sono iniziative nei confronti di Vienna affinché una tale funzione protettrice venga inserita nella Costituzione austriaca. Una petizione sottoscritta nel 2006 dal Südtiroler Schützenbund e da quasi tutti i sindaci sudtirolesi suona così: "Le Schützenkompanien e i sindaci di tutte le parti del Tirolo storico chiedono al Nationalrat austriaco di accogliere nel preambolo della Costituzione le seguenti parole: "1. La Repubblica austriaca riconosce i gruppi etnici cresciuti storicamente in Austria e si impegna a tutelare e promuovere le minoranze linguistiche tedesche legate storicamente all'Austria, in particolare quella sudtirolese. 2. La Repubblica austriaca dichiara di tutelare il diritto di autodeterminazione del popolo tirolese di lingua tedesca e ladina che è stato separato dal Tirolo e di proteggere i diritti dei sudtirolesi nel diritto internazionale". Da parte di una rappresentante del ministero austriaco venne invece portata la seguente modifica della Costituzione: „Consapevoli della responsabilità per il gruppo etnico austriaco in Italia (Sudtirolo) e per tutte le altre minoranze austriache all'estero...“

Alla fine fu raggiunto un consenso preliminare, e cioè di integrare il testo con l'art. 9a, comma 2, nel seguente modo: „La Repubblica austriaca si assume la funzione di protezione della minoranza austriaca in Sudtirolo che le è propria e fa sì che questa funzione venga rispettata da parte di Stati terzi nei confronti delle minoranze presenti in Austria.“

Questo sarebbe equivalso ad un riconoscimento molto ampio della funzione di protezione in base al principio di reciprocità, molto caro al diritto internazionale. Con questo atto l'Austria avrebbe fatto delle notevoli concessioni in modo particolare nei confronti degli Stati dell'ex-Jugoslavia. Dall'Italia invece arrivarono proteste. Era prevedibile che una simile modifica della Costituzione avrebbe disturbato il rapporto tra i due stati. Cosa avrebbe comportato? Dal punto di vista del diritto internazionale si sarebbe trattato di una misura irrilevante.

Come menzionato, la funzione di Stato protettore dell'Austria nei confronti della minoranza tedesca e ladina è già prevista dall'Accordo di Parigi. Inoltre, nel diritto internazionale delle minoranze, esistono delle norme dalle quali è possibile ricavare un diritto di protezione da parte dello Stato contiguo, con il quale una minoranza abbia delle affinità. Nel Documento conclusivo dell'OSCE (Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa), per esempio, nell'ambito dell'incontro degli esperti delle minoranze linguistiche (Ginevra, 1-19 luglio 1991) si afferma che:

„...issues concerning national minorities, as well as compliance with international obligations and commitments concerning the rights of persons belonging to them, are matters of legitimate concern and consequently do not constitute exclusively an internal affair of the respective State.“

Anche la Dichiarazione sui diritti delle minoranze dell'ONU del 18 dicembre 1992 contiene una norma, secondo la quale le persone appartenenti alle minoranze hanno il diritto di „costruire e coltivare senza alcuna discriminazione contatti pacifici e liberi con altri membri del loro gruppo e con i membri di altre minoranze nonché di stabilire contatti transfrontalieri con cittadini di altri Stati con cui sono legati per nazionalità, etnia, religione e lingua.“

Come sembra, con questa richiesta l'Austria rivendicherebbe qualcosa di cui dispone già da tanto tempo, mentre l'Italia vorrebbe metter in questione tale ruolo, che in fondo ha accettato già da tanto tempo in forma bilaterale e che sotto il profilo del diritto internazionale non potrebbe nemmeno mettere in discussione.

Un inserimento del ruolo di Stato protettore nella Costituzione da parte dell'Austria non sarebbe però privo di effetti pratici, benché questa funzione sia già ampiamente riconosciuta. Come accennato, spesso le regole del diritto internazionale vengono ignorate all'interno degli Stati. In questo caso si tratterebbe di un impegno da parte dell'Austria. Tutte le questioni attinenti il Sudtirolo potrebbero sicuramente essere proposte all'interno del Parlamento austriaco in forma ancora più efficace. Se il prezzo di tale emendamento costituzionale fosse però un peggioramento dei rapporti italo-austriaci, c'è da chiedersi se il gioco vale la candela.

Di tutto questo si è preso atto anche a livello politico in Austria, per cui – almeno in un prossimo futuro - non c'è da aspettarsi che vengano avviate ulteriori iniziative concrete in questa direzione. La preoccupazione austriaca, oltre al timore di un possibile conflitto politico con l'Italia, concerneva anche un'applicazione reciproca di questo principio. Ciò potrebbe aver contribuito al fatto che la clausola di protezione nella Costituzione non ha trovato il sostegno necessario.

Il dibattito sulla funzione di protezione si svolge perciò all'interno dello Stato, anche se di tanto in tanto qualche diverbio si riaccenderà, ma nel futuro immediato non scaturirà di certo alcun risultato concreto.

### III. La tutela delle minoranze etniche e il diritto comunitario (3)

Il diritto comunitario ha destato ripetute preoccupazioni a proposito della prosecuzione dell'esistenza dell'autonomia sudtirolese. Questo è dovuto al fatto che il diritto comunitario in linea di principio ignora le minoranze. Benché la maggior parte degli Stati membri si trovino a doversi confrontare con minoranze etniche interne, la posizione di fondo degli Stati era molto divergente: c'erano Stati molto attenti nei confronti delle proprie minoranze (fra i quali l'Austria e l'Italia), mentre altri Stati hanno rifiutato di principio il concetto di minoranza nazionale o etnica. Nel frattempo, a partire dal Trattato di Lisbona, questa immagine è radicalmente mutata. Ora la tutela delle minoranze figura fra i valori, „su cui si basa l'Unione“ (Art. 2 TUE. e art. 49, che definisce i criteri di annessione di nuovi Stati membri):

L'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali vieta fra l'altro la discriminazione in base alla razza, al colore della pelle, alla provenienza etnica o all'appartenenza ad una minoranza nazionale. Secondo l'art. 22 l'UE rispetta la pluralità delle culture, delle religioni e delle lingue. La Corte Europea – e questo addirittura in un caso specifico legato territorialmente alla Provincia di Bolzano (Bickel e Franz) – ha definito la tutela delle minoranze come un „obiettivo legittimo“ che deve essere contemplato dal diritto comunitario. Questa sentenza della Corte Europea è stata percepita come „rivoluzionaria“, ma non ha ancora sortito effetti concreti. Secondo alcuni commentatori con questa sentenza la Corte Europea ha affermato che la tutela delle minoranze possa giustificare in alcuni casi la violazione del principio della non-discriminazione a causa della cittadinanza.

Va ricordato inoltre che il diritto dell'autonomia della Provincia di Bolzano è stato adattato in tante parti alle esigenze del diritto comunitario, riducendo i punti di contrasto che si erano creati in precedenza con il diritto UE. Ciò vale soprattutto per il diritto alla libera circolazione delle persone e per il settore degli incentivi all'economia, che in Sudtirolo sono piuttosto considerevoli.

### IV. La doppia cittadinanza

Alla questione dell'inserimento nella Costituzione federale austriaca della tutela di salvaguardia a favore dei sudtirolesi è strettamente legata quella dell'introduzione della doppia cittadinanza. Nell'ambito del diritto internazionale, le doppie cittadinanze o multiple suscitano una certa disapprovazione. Questo si riflette anche nel „Trattato europeo sulla riduzione dei casi di cittadinanze multiple e sul dovere di servizio militare nei casi di cittadinanza multipla“ del 1963. Già il preambolo di questo trattato è molto significativo a questo riguardo: „Considering that cases of multiple nationality are liable to cause difficulties and that joint action to reduce as far as possible the number of multiple nationality, as between member States, corresponds to the aims of the Council of Europe.“

Di conseguenza già l'art. 1, comma 1, di questo trattato afferma che l'acquisizione della cittadinanza di uno Stato comporta la perdita della cittadinanza di cui si è in possesso.

Questo trattato è stato ratificato sia dall'Austria che dall'Italia, ma l'Italia nel frattempo lo ha sospeso nella sua parte essenziale. A differenza dell'Austria, l'Italia è tornata a consentire la doppia cittadinanza (Legge n. 91 del 5 febbraio 1992). In generale l'Austria è molto restrittiva riguardo al diritto di cittadinanza, e attualmente si sta discutendo delle riforme in questa materia. L'acquisizione della cittadinanza austriaca dovrebbe essere resa più semplice, e si stanno moltiplicando le iniziative che puntano a consentire anche la doppia cittadinanza.

A questo punto è ipotizzabile che la richiesta della doppia cittadinanza torni di attualità per i sudtirolesi? Sarebbe pensabile, ma una doppia cittadinanza, come propugnata dai promotori, non è facilmente realizzabile. L'Austria infatti non può concedere la cittadinanza unilateralmente, il rilascio è permesso solo in ragione della richiesta. Se un numero significativo di sudtirolesi presentasse domanda, (e a questo proposito si pone la domanda sui requisiti necessari per la presentazione), ciò porterebbe ad una naturalizzazione di massa (l'acquisizione della cittadinanza da parte di uno straniero, a seguito di un atto della pubblica autorità, subordinatamente alla sussistenza di determinati requisiti) sulla base di criteri etnici. A livello internazionale esistono però forti perplessità nei confronti di politiche di questo tipo. A ciò si aggiungono resistenze politiche interne all'Austria nei confronti di una tale naturalizzazione di massa. Perciò, attualmente, è da escludere che tale iniziativa abbia successo, nonostante sia probabile che l'interesse perduri. Si tratta prevalentemente di uno strumento retorico-politico a servizio degli interessi di singole clientele elettorali.

*Univ. Prof. Dr. Peter Hilpold,  
ha studiato giurisprudenza, economia e scienze  
letterarie, avvocato in Italia dal 1992, dal 2001  
insegna diritto internazionale, diritto europeo,  
diritto fiscale italiano e diritto pubblico compara-  
to all'Università di Innsbruck.  
Autore di più di 100 pubblicazioni, editore di  
varie riviste periodiche.*



#### Note

1) Cfr. Peter Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, Manz et al.: Wien et al. 2001.

2) Cfr. su questo argomento P. Hilpold/Ch. Perathoner, *Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht*, NWV et al.: Wien et al. 2006 sowie dieselben, *Die Schutzfunktion Österreichs gegenüber der deutschen und ladinischen Minderheit in Südtirol – eine völkerrechtliche und rechtsvergleichende Analyse*, in: P. Hilpold et al. (Hrsg.), *Rechtsvergleichung an der Sprachgrenze*, Peter Lang: Frankfurt a.M. et al. 2011, S. 197-223.

3) Cfr. P. Hilpold, *Minderheitenschutz und EU-Recht*, in: A. Reinisch (Hrsg.), *Völkerrecht*, Bd. 1, 2013, S. 394.

# Esperienze nell'applicazione dell'autonomia dal 1972 fino ad oggi

*Karl Rainer*

Dopo decenni di contenzioso per l'applicazione dell'accordo di Parigi del 1946 con l'approvazione del „Pacchetto“ il 22 novembre 1969 si è arrivati ad una svolta positiva. L'evento di gran lunga più importante fu l'entrata in vigore del nuovo Statuto di autonomia il 20 gennaio 1972. Nei 20 anni successivi passo per passo vennero approvate le norme di attuazione, con interpretazioni e integrazioni quasi sempre favorevoli all'autonomia e alle minoranze. L'11 giugno 1992 si arrivò al „sigillo conclusivo“ sulla costruzione dell'autonomia: la quietanza liberatoria resa davanti all'ONU, prevista dal cosiddetto calendario di operazione per l'attuazione del pacchetto: l'Austria e l'Italia dichiararono la fine del contenzioso aperto negli anni 1960 sulla questione del Sudtirolo.

Gli anni di costruzione della nostra autonomia dal 1972 al 1992 erano dedicati principalmente a due settori, interconnessi l'uno con l'altro da vari fattori: la riparazione delle ingiustizie subite dai sudtirolesi da parte dei regimi fascista e nazionalsocialista, e l'attuazione concreta della tutela delle minoranze tedesca e ladina, in applicazione dell'Accordo di Parigi e dell'art.5 della Costituzione, la costruzione di un'autonomia regionale con l'obiettivo dell'autodeterminazione interna della provincia per migliorare la situazione sociale e economica, nell'interesse di tutta la popolazione a prescindere dall'appartenenza linguistica. Nell'accordo di coalizione dei partiti si prevedeva che nessuna misura dovrà ostacolare il libero sviluppo dei gruppi linguistici.

Come referente personale del Presidente Silvius Magnago potevo assistere direttamente a questi anni significativi della storia sudtirolese. Anni caratterizzati da un'atmosfera di nuova era, ma anche da tensioni etniche e politiche. Al gruppo ladino e al gruppo tedesco per un certo periodo venivano riservati dei privilegi per ricostituire un equilibrio andato perso nel periodo del fascismo e post-guerra e per garantire pari diritti a tutti i tre gruppi.

Il gruppo italiano viveva la proporzionale etnica nel pubblico impiego a favore dei tedeschi e ladini come una perdita di posizioni, anche perché non era stato sufficientemente informato. Il gruppo linguistico tedesco e ladino non solo erano interessati di riappropriarsi posti di lavoro pubblici, preziosi in un periodo con un tasso di disoccupazione preoccupante, ma anche di riguadagnare un certo peso nella vita pubblica. Per tanti anni si erano sentiti come stranieri nel proprio paese, perché quasi non presenti nell'amministrazione pubblica, negli enti, nei tribunali e nella polizia. Inoltre gli affari dell'amministrazione pubblica si svolgevano quasi solo in lingua italiana, circostanza insostenibile per le due minoranze

Inanzitutto si trattava di realizzare il diritto all'uso della madrelingua in tutti gli ambiti pub-

blici. A livello giuridico a questo scopo si introdusse l'obbligo al bilinguismo e trilinguismo per gli impiegati pubblici, prevedendo appositi esami di lingua. Nel 1977 si sostenne il primo esame, al quale si presentarono circa 8000 persone. Dal punto di vista organizzativo si trattò di una grande sfida: vennero occupate delle classi nelle scuole, per mesi vennero corrette le traduzioni. L'esito degli esami fu a dir poco disastroso. Pure nel 1977 vennero banditi i primi concorsi per 300 posti di cantonieri e altrettanti posti nelle Poste. Tutto questo venne interpretato come un segno di svolta per far sul serio con l'attuazione dell'autonomia.

Anche la dichiarazione di appartenenza linguistica, poiché l'unico modo di rilevare la forza numerica dei gruppi etnici, era direttamente legata a questa problematica. Nel 1981 si arrivò ad una gigantesca agitazione politica e a forti contrasti. Alexander Langer definì questa politica come „politica dell'apartheid“. Ci furono giornali che nominarono il Sudtirolo come „l'ultimo bastione dell'apartheid in Europa“. Un tempo contrassegnato da un'estrema ottusità. Per esempio, c'erano dei termini ben precisi per fare la dichiarazione di appartenenza linguistica. Nel mio ufficio si presentavano persone che non ne sapevano nulla. Ci volevano degli anni per poter recuperare la dichiarazione. Erano anni carichi di tensione sul piano politico: nel 1976 il Partito Comunista PCI si assicurò il 34 per cento dei voti, la Democrazia Cristiana DC il 38 per cento. C'era in ballo il compromesso storico con la SVP. C'erano anche contrasti sul piano ideologico. Nel 1982 in piazza Walther a Bolzano si svolse una gigantesca manifestazione di protesta dei sindacati, una prova di forza per la politica autonomistica della Provincia. Nel 1979 fu riconosciuto l'ASGB come sindacato etnico e nello stesso anno in Sudtirolo il tasso di disoccupazione era pari a zero.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, cioè la realizzazione dell'autonomia territoriale, va detto che accanto a tutti questi contrasti sul piano politico l'autonomia a livello amministrativo si è sviluppata in modo costante. Vennero varate leggi provinciali innovative, come per esempio nell'ambito della tutela ambientale, dell'edilizia o urbanistica. Anche la collaborazione transfrontaliera venne regolata, come per esempio con l'ARGE ALP, un consorzio di 11 regioni alpine, fondato nel 1971. Già nel 1973 vennero approvate 81 leggi provinciali, comportando naturalmente la necessità di una struttura amministrativa adeguata. A Bolzano si diffusero a macchia d'olio gli uffici provinciali. Solo nel 1992, dopo la chiusura del Pacchetto, si giunse al primo regolamento degli uffici provinciali. Col senno di poi si può affermare che venivano realizzati in quegli anni degli interventi lungimiranti e progressivi in settori cardine come nell'urbanistica, nella tutela dell'ambiente, nell'edilizia abitativa, nella costruzione di scuole e ospedali e soprattutto nello sviluppo delle aree rurali. Già nel 1980 sono state adottate misure di programmazione che hanno fatto bene alla nostra provincia. Così è avvenuto nel 1991, con il primo Piano Urbanistico Provinciale, la cui priorità era di conservare il quadro paesaggistico.

Il problema più grande in questo periodo erano le finanze, poiché le risorse assegnate venivano trasferite con grande ritardo. Nel 1976 la Provincia si è trovata a dover pagare 2,5 miliardi di lire di interessi di mora, con un bilancio provinciale di 175 miliardi di lire. Questo

problema più tardi fu risolto con nuove regole e accordi. La Provincia poteva contare sulle entrate stanziare, previste per legge, che andavano crescendo di anno in anno, e dal 2007 si aggirano attorno ai 5 miliardi Euro. Questa crescita è dovuta al meccanismo che i 9/10 del gettito fiscale confluiscono nelle tasse governative. Con una crescita dell'economia e dell'occupazione crescono anche le entrate tributarie. Nel 2012, a causa della riduzione di bilancio, lo Stato bloccò i flussi finanziari e la Provincia si è trovata a non poter pagare molte imprese edili. Occorre stabilire delle priorità e tutti gli atti amministrativi dovevano essere prima sottoposti al controllo della Corte dei conti.

Il consolidamento dell'autonomia favoriva la ripresa dell'economia della provincia. La Provincia autonoma con tutti i suoi reparti si era sviluppata ad un centro di competenza assai articolato, che, insieme alle parti sociali e alle categorie economiche sapeva reagire attivamente a difficoltà iniziali, soprattutto nel campo delle spedizioni e della dogana. Quale fattore importante della competitività emerse la struttura economica basata su piccole e medie imprese distribuite su tutto il territorio e il bilinguismo nel settore pubblico e privato.

Come secondo punto, ci si sforzava di carpire quanto succedeva a Bruxelles, di giungere in tempo alle informazioni per poter partecipare al gioco. Contatti diretti con Bruxelles servivano già solo per chiarire norme e incombenze del diritto comunitario per rendere le norme dell'autonomia compatibili col diritto europeo. Come funzionari dovevamo imparare che vale il primato delle direttive comunitarie. Da questa necessità, in collaborazione con la Camera di Commercio insieme al Land Tirolo e alla Provincia di Trento, nel 1995 si installò il primo ufficio di rappresentanza a Bruxelles. Questo permetteva più contatti e collaborazione anche con le rappresentanze di altre minoranze e Regioni autonome. Aveva anche un suo fascino il fatto di potersi confrontare con altre minoranze e poter dire che abbiamo uno Statuto di autonomia nel quale si sostiene che la tutela delle minoranze è di interesse nazionale. Ciò ci ha aiutato molto. Con interesse particolare, nei vari convegni e seminari, venne accolto un principio particolare, sancito dalla Costituzione italiana, cioè la tutela delle minoranze linguistiche come interesse nazionale. Perciò chi non rispetta i diritti delle minoranze non rispetta la Costituzione.

Nel 1992, con il mercato unico europeo, ebbe inizio una nuova fase di sviluppo dell'Unione Europea. I confini si smantellavano, la libera circolazione delle persone, dei servizi e del capitale diventavano realtà. Nel frattempo gli uffici provinciali si trasformarono in veri e propri centri di competenza e anche le competenze divennero più chiare. Dato che il nostro grado di bilinguismo era avanzato, potevamo compensare meglio di altri paesi europei le difficoltà sul mercato del lavoro, in particolare nel settore delle spedizioni e delle relazioni economiche transfrontaliere. Diverse imprese provenienti dalla vicina area tedesca si trasferirono in Sudtirolo.

Ciò che però più mi ha affascinato era la partecipazione ai Programmi per i Fondi strutturali come per esempio l'INTERREG. Un approccio che per noi rappresentava una novità, un cambiamento, dovevamo elaborare criteri imparando così molte cose. I programmi europei

facevano un po' da catalizzatori per altri progetti e la partecipazione a questi programmi ha contribuito al successo del nostro modello autonomistico e al miglioramento della collaborazione con lo Stato e con l'UE. La cooperazione interna e la collaborazione verso l'esterno hanno contribuito al miracolo economico del Sudtirolo, come si poteva leggere in un giornale nel 2004. Ci siamo piazzati tra le prime 20 regioni d'Europa per quanto riguarda il reddito pro capite.

Nel 1978 ha preso inizio la grande privatizzazione dei servizi pubblici, che ora sono diventati società per azioni, che pagano salari milionari ai loro manager. In Sudtirolo molte funzioni vengono trasferite a queste società. Dal 2009 ad oggi sono stati investiti circa 20 milioni di euro. Si tratta di un intreccio molto confuso tra interessi pubblici e privati. Con questi soldi si potrebbero creare molti nuovi posti di lavoro per giovani ben istruiti. Non dobbiamo continuare a sognare, dobbiamo svegliarci! Nell'ente provinciale manca un'istanza indipendente di controllo come il difensore civico.

La Corte dei Conti esamina la gestione complessiva del bilancio o dei progetti cofinanziati dall'UE, ma solo parzialmente o a campione. In Provincia la competenza è di un organismo di revisione che da quest'anno controllerà queste società. Poiché l'organismo è sottoposto alla Giunta provinciale, il risultato è che il soggetto controllato è allo stesso tempo anche controllore e questo non è possibile. Il LEROP - cioè il Piano provinciale di sviluppo e urbanistico - è scaduto nel 2005. Sarebbe bene fare qualche riflessione e condividere gli obiettivi con i cittadini, non solo con i gruppi di interesse e le organizzazioni di categoria. La politica vive proprio della reazione dei cittadini. E ora, con la nuova situazione politica che stiamo vivendo, c'è anche la possibilità per una maggior partecipazione dei cittadini. I tempi sono cambiati, l'interazione tra i diversi gruppi linguistici è un'altra. Con la nostra autonomia possiamo contribuire appieno alla definizione dello sviluppo che vogliamo per la nostra provincia.

*DDr. Karl Rainer,  
già assistente personale dell'ex-presidente della Provincia di Bolzano Silvius Magnago e direttore della rip. Presidenza e dell'Ufficio affari europei della Provincia autonoma di Bolzano*



# Lacune e deficit nell'applicazione della nostra autonomia

*Siegfried Brugger*

Senza dubbio, nel sistema attuale dell'autonomia della Provincia di Bolzano, si registrano lacune e mancanze di vario tipo. E questo non è successo per caso. Va ricordato che il primo Statuto di autonomia è entrato in vigore nel 1948, anno in cui i sudtirolesi avevano poco potere contrattuale e una posizione tutto sommato debole. L'autonomia, degna di questo nome, arrivò solo con il secondo Statuto del 1972, frutto di trattative serrate. Un gran successo per quei tempi, benché numerosi problemi siano rimasti aperti, come per esempio l'energia e il trasferimento del demanio statale alla Provincia. In ogni caso, un'ottima autonomia per i tempi che correvano.

In seguito le Commissioni paritetiche (Commissione dei 6 e dei 12) elaborarono una lunga serie di norme di attuazione, le quali - all'insegna dell' „autonomia dinamica“ - riassetavano una serie di nuove competenze rendendole applicabili, soprattutto quelle competenze che il Sudtirolo ottenne attraverso la delega dello Stato, come ad esempio l'Università di Bolzano, il passaggio degli insegnanti alla Provincia, l'ufficio della motorizzazione civile, le agenzie del lavoro ecc.

Inoltre, nel 2001 vennero approvate le leggi costituzionali n.2 e n.3 che arrecavano miglioramenti decisivi allo Statuto di autonomia. Dall'altra parte però tutta la serie di norme di attuazione non vennero mai sistematicamente inserite in una specie di testo unico; lo stesso Statuto del 1972 non fu riscritto in base alle notifiche apportate mediante la riforma costituzionale del 2001. Questo, senza dubbio, rappresenta un grande deficit nella stessa architettura della normativa autonomistica.

Va rimarcato che noi sudtirolesi spesso ci siamo considerati i migliori amministratori e legislatori. Ma nella pratica l'incomprensibilità e il disordine nella legislazione autonoma smentiscono questa presunzione. Sarebbe un compito importante per la nuova legislatura poter colmare questo deficit, cioè scrivere leggi provinciali leggibili e comprensibili da ogni cittadino. Una taskforce di giuristi potrebbe passare al setaccio tutta la legislazione provinciale, cancellare le leggi obsolete e riscrivere le leggi rimanenti in un buon tedesco (e italiano). Un lavoro per un'intera legislatura.

Torniamo alle lacune e ai deficit significativi del nostro Statuto di autonomia: ne vorrei parlare da una prospettiva odierna di grande cambiamento, sia in provincia che in Italia, non solo sul piano economico, ma anche su quello istituzionale. Basti citare la legge elettorale, il superamento del bicameralismo perfetto, la crisi del regionalismo e la critica nei confronti delle autonomie speciali.

Se si osserva il dibattito sul futuro del Sudtirolo si può dire che tematiche quali l'autodeterminazione, lo Stato libero, il ritorno all'Austria stanno godendo di un'attenzione molto più forte rispetto a dieci anni fa. Come detto, questo è sicuramente legato anche alla crisi della politica, dell'economia, delle istituzioni e anche al ruolo delle Regioni in Italia in generale. Si tratta di problemi sentiti anche dal cittadino medio, che deve temere per il proprio posto di lavoro, per la sua pensione e per le conquiste sociali degli ultimi decenni. Questo non solo nel resto d'Italia, ma anche dalle nostre parti.

La risposta non può essere semplicemente: ma noi ci salviamo perché abbiamo l'autonomia. Da una parte dopo quattro decenni il valore dell'autonomia viene dato per scontato, dall'altra parte negli ultimi anni la Corte costituzionale ha rimesso in questione alcune competenze autonome. Altri successi nel corso dell'ampliamento dell'autonomia non sono spiegabili facilmente, come per esempio la competenza sull'energia idroelettrica, il nuovo sistema di finanziamento della Provincia. I cittadini si chiedono: questo miglioramento mi garantisce un costo dell'energia più basso? Pago meno imposte? Riusciamo a metterci in salvo dai grandi interventi di risparmio dello Stato italiano? E infine: queste competenze sono effettivamente garantite?

Dal mio punto di vista non serve contrapporre l'autonomia integrale allo Stato libero oppure all'autodeterminazione, se non riusciamo a definire con precisione il contenuto di „autonomia integrale“. Se con questo concetto intendiamo il trasferimento di altre competenze alla Provincia autonoma, quali l'Agenzia delle Entrate, il personale degli uffici giudiziari, il Parco nazionale dello Stelvio, si tratta di successi che hanno di certo un grande valore. Ma abbiamo presente anche che i costi di questi nuove funzioni possono crescere esponenzialmente? Disponiamo dei fondi necessari per far fronte a queste nuove responsabilità? Io penso che l'approccio dell'autonomia integrale non sia sufficiente e a lungo termine non possa competere con altri modelli.

Nonostante l'Italia vive una crisi del regionalismo e delle autonomie speciali, il modello dell'autonomia sudtirolese potrà affermarsi bene anche in futuro. Le lacune e i deficit principali dell'autonomia vigente vanno però rimossi. Si tratta in primo luogo di due punti:

- nessuna modifica unilaterale dell'autonomia già concessa da parte dello Stato;
- un regolamento finanziario sicuro con lo Stato

Nonostante numerosi tentativi, non siamo ancora riusciti ad imporre pienamente il principio dell'intesa, una questione essenziale nel rapporto fra la Provincia autonoma e lo Stato. Solo se lo Stato non mette in discussione e non revoca unilateralmente le competenze già concesse, noi disponiamo della sicurezza necessaria per un sicuro autogoverno. Per ogni modifica a questo assetto è richiesta un'intesa fra lo Stato e la Provincia. Dall'altra parte qualcuno può obiettare: la nostra autonomia è garantita sul piano internazionale, per cui l'intesa non conta molto. Un argomento che a me pare non sufficiente. La garanzia internazionale ci distingue dalle altre autonomie in Italia, ma eventuali violazioni dello Statuto possono essere portate davanti alla Corte internazionale dell'Aia solo da parte di Stati, non

di Regioni. Le relative sentenze arrivano solo dopo anni. Per questo motivo un'autonomia pattuita ha un valore fondamentale.

Per quanto riguarda il sistema di finanziamento è molto significativo il trasferimento alla Provincia del settore dei tributi locali. Basta pensare al penoso dibattito sulle varie imposte sulla casa, l'ICI, IMU, TARES, TARSU ecc. per riconoscere l'importanza di un regolamento affidabile dei tributi locali. È importante che il peso delle imposte locali non sia più grave di quanto lo sia già a livello nazionale.

D'altro canto i tributi locali sono solo un aspetto minore della politica finanziaria. Più importante per il Sudtirolo sarebbe poter trovare un regolamento chiaro relativo alla compartecipazione al risanamento dei conti pubblici dello Stato e al rispetto dei criteri dell'Eurozona. Non parliamo di autonomia tributaria, che significherebbe poter definire l'IVA, l'IRPEF e altre imposte dirette per la nostra provincia. Ma questo è impensabile, perché lo stesso sistema tributario è sempre più armonizzato a livello comunitario. Quindi, nel caso di tagli nel bilancio dello Stato, si tratta di stabilire accordi di garanzia tra Stato e Provincia a livello costituzionale. Questo sarebbe un grande passo in avanti per tutte le autonomie speciali. Un secondo progresso assai importante è quello di poter gestire la riscossione dei tributi in maniera autonoma, trattenendo la parte del gettito spettante alla provincia e trasferendo solo la parte spettante a Roma. Alla luce di tanti anni di esperienze negative sappiamo che lo Stato non è una controparte molto affidabile per quanto riguarda la puntualità dei flussi finanziari. Con queste due garanzie avremmo dei miglioramenti effettivi per la nostra autonomia e solo una volta raggiunti questi due obiettivi possiamo pensare a riscrivere lo Statuto di autonomia.

Che i parlamentari sudtirolesi negli ultimi decenni a partire dal 1972 abbiano scelto soprattutto la strada delle norme di attuazione e le leggi di delega di competenze statali per ampliare la nostra autonomia si spiega in modo molto concreto. Nel caso di leggi costituzionali, quali sono tutti gli emendamenti allo Statuto di autonomia, sprovvisti di un accordo vincolante di intesa Stato-Provincia, c'è sempre il pericolo concreto che il Parlamento possa scavalcare le nostre opposizioni con una maggioranza dei due terzi o possa perfino varare delle misure che peggiorano la nostra autonomia. Perciò, negli ultimi anni, solo due leggi costituzionali (n.2 e n.3 del 2001) hanno previsto modifiche per il nostro Statuto. In questo contesto è interessante notare che ultimamente anche altre Regioni a statuto speciale come la Valle d'Aosta, il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna e il Trentino hanno intrapreso tentativi di riscrittura dei loro Statuti di autonomia, ma con un successo piuttosto scarso. Gli approcci innovativi, le Convenzioni per riformare lo Statuto e gli Statuti approvati dai Consigli regionali sono miseramente falliti.

Infine, non va dimenticato che attualmente a Roma non spira un vento favorevole nei confronti delle Regioni a statuto speciale, o meglio, nei confronti di tutte le Regioni che sono considerate macchine mangiasoldi senza freni. Le autonomie speciali sono sempre più nel

mirino per quanto riguarda i piani di risanamento dello stato. Perciò il momento politico non sembra essere molto favorevole per una grande riforma delle Regioni.

Ciò nonostante, credo che sulla riforma dell'autonomia siamo in ritardo. Almeno per quanto riguarda l'"uso interno" dovremmo sviluppare idee chiare su come rielaborare il nostro Statuto di autonomia per adattarlo alle nostre esigenze attuali, ripensando anche alcuni principi di fondo. Alcune osservazioni:

Prima di tutto sul metodo: va istituita una Convenzione, introdotta con legge provinciale, in cui possa essere coinvolta la cittadinanza, in particolare gli esperti, avviando quindi un processo partecipativo.

Sul contenuto solo alcuni esempi. Innanzitutto vanno inserite nello Statuto tutte le norme previste dalle leggi costituzionali n.2 e n.3 del 2001, sigillando anche il principio dell'intesa Stato-Provincia. Poi si possono inserire tutti gli altri punti: l'abrogazione della necessità del visto del governo sulle leggi provinciali, la ripartizione delle competenze, la cancellazione delle competenze concorrenti, la competenza per la definizione della forma di governo come l'elezione diretta del Presidente della Provincia e la possibilità della convocazione di assessori esterni, l'ampliamento dei diritti dei ladini e il famoso articolo 10: cioè l'applicazione esclusiva delle norme che migliorano l'autonomia vigente, l'esclusione di riforme in pejus.

In questo contesto va menzionato anche il modello di un 3° Statuto di autonomia elaborato da esperti trentini che offre degli approcci molto interessanti, soprattutto sul riorientamento istituzionale di vari organi e enti. Questo lavoro potrebbe essere una delle basi per rielaborare anche lo Statuto di autonomia.

*Dr. Siegfried Brugger,  
avvocato a Bolzano, già Obmann della SVP,  
consigliere provinciale, e deputato alla Camera per  
20 anni consecutivi.*



# Sfruttare meglio le opportunità dell'autonomia vigente

*Luisa Gnechi*

In questa sala vedo tanti uomini e poche donne, noto che le donne nel sindacato stanno facendo strada – abbiamo infatti due donne a capo dei due sindacati maggiori– mentre evidentemente per quanto riguarda l'autonomia non c'è ancora grande interesse e consapevolezza tra le donne. Non è dunque un problema che riguarda solo i cittadini di lingua italiana, difficilmente o in modo ambivalente interessati a conoscere i privilegi dell'autonomia. Purtroppo anche le elezioni provinciali hanno dimostrato che non c'è ancora una reale consapevolezza rispetto al valore e alle possibilità offerte dall'autonomia.

Le elezioni rappresentano un momento di partecipazione, il diritto di voto universale è stata una conquista, ma notiamo di elezione in elezione che aumenta l'astensione, spero e mi auguro che queste vostre iniziative possano essere uno stimolo, su questa strada infatti occorre lavorare intensamente. Non è solo un discorso che riguarda la democrazia diretta. Partecipare alle elezioni è dunque un modo per partecipare alla gestione dell'autonomia, in particolare anche legislativa. Il potere legislativo di cui dispone la nostra Provincia è ampio, ma purtroppo l'astensionismo è stato troppo elevato. Questo ci fa soffrire e dimostra che è un tema da affrontare. D'altro canto abbiamo un'autonomia invidiata da tutti e i fatti di questi giorni con la trasmissione di Vespa lo dimostrano. E molti pensano sia facile essere democratici avendo tante risorse, di fatto sappiamo che non è così. In relazione ai contratti collettivi: il nostro territorio è fatto di piccole e medie imprese e quindi è evidente che la contrattazione di secondo livello in quel contesto non è facile. La parte legata al reddito e alla contrattazione di secondo livello viene "barattata" con altre forme di sistemi premianti che non rientrano nelle situazioni generali legate alla contrattazione, prevalgono i rapporti personali tra datore di lavoro e lavoratori, spesso ci si trova di fronte a gestioni familiari solo con alcuni dipendenti fuori dall'ambito familiare o amicale, questo non favorisce normali rapporti contrattuali, a volte può essere una condizione più favorevole per il lavoratore o la lavoratrice, ma altrettanto può esserci il rapporto affettivo che fa passare in secondo piano i propri diritti.

L'Afi-Ipl è stato creato per incidere positivamente sulla vita dei lavoratori. Nella realtà poi di fatto il territorio è composto dalle piccole e medie imprese e l'attenzione politica è spesso rivolta ai problemi più urgenti. Secondo l'articolo 6 dello Statuto di autonomia, la regione può prevedere interventi autonomi in materia di previdenza integrativa e complementare. C'è stato un grande dibattito sul come dare attuazione a questo articolo dello statuto. In provincia purtroppo, per il tessuto economico reale fatto di agricoltura e artigianato, le pensioni erano più basse rispetto a Milano e Torino che hanno in media pensioni molto alte per l'alta

concentrazione dei settori industriali con contrattazione forte di tipo economico. Intervenire in materia di previdenza integrativa o complementare – come poi si è scelto – era una possibilità da utilizzare. Si era partiti col Pacchetto famiglia e con la pensione alle casalinghe. Sono poche le casalinghe senza pensione, mentre sono tante le donne con pensioni bassissime, impiegate in aziende familiari. Il problema è dato da percorsi lavorativi lunghi, ma con tante interruzioni e retribuzioni basse. La necessità vera era quella di agire in termini di pensione complementare, per poter migliorare le prestazioni pensionistiche, questo è successivamente diventato un pilastro territoriale.

A livello nazionale infatti solo le categorie forti sono riuscite ad avere una pensione complementare. La previdenza complementare in regione è stata introdotta nel 1992 con legge regionale fino a giungere ad accordi territoriali per integrare la pensione di reale possibilità di un fondo pensioni territoriale nel 1996. C'è sempre stata la spinta di provincializzazione dell'INPS, ma la previdenza è ancora regolata da leggi statali. La manovra Fornero è stata la più ingiusta, in particolare per la mancanza di gradualità, tra la gente non c'è ancora consapevolezza della gravità. Se non si arriva a 600 euro di pensione al mese si va in pensione a 70 anni, questo è previsto dal comma 7 dell'art 24 della L214/2011. La pensione di vecchiaia media per le donne è di 546 euro. L'83% delle donne dovrebbe andare in pensione a 70 anni.

Molto è già stato fatto a livello regionale se pensiamo al riconoscimento dei periodi di cura, alla possibilità di integrare la pensione con la contribuzione volontaria e il rimborso da parte della regione, e ancora non si conoscono o non si valorizzano a sufficienza i vantaggi dell'autonomia provinciale e regionale. C'è anche una differenza di utilizzo di queste possibilità da parte dei cittadini di lingua italiana e di lingua tedesca, tra città e periferia. La non autosufficienza rappresenta un contributo eccezionale, tutti sappiamo che il rischio per una famiglia è la povertà, quando in famiglia c'è una persona non autosufficiente. Bolzano è l'unica provincia in Italia con un intervento così importante. Si tratta di un intervento migliorabile negli anni. Se pensiamo alla non autosufficienza, la cura è in parte affidata alle badanti. Noi dovremmo quindi avere una sensibilità di fronte agli stranieri, visto che affidiamo loro i nostri cari bisognosi di cura. Sulle quote dei lavoratori da richiedere per l'ingresso, i datori di lavoro hanno sempre chiesto maggiori flussi.

Avrebbero dovuto esserci anche risposte reali per quanto riguarda la rete di servizi, l'alloggio, l'integrazione e l'inserimento dei cittadini stranieri. Un altro aspetto era l'emergenza infermieristica, richiedendo quindi personale all'estero. A questo si è risposto realizzando la scuola per le professioni sanitarie Claudiana. Visto che ora disponiamo del personale infermieristico che possiamo reclutare sul nostro territorio, si presenta il problema delle persone straniere che hanno lavorato per 20 anni in provincia e poi se ne devono andare perché non trovano più lavoro. Anche il riconoscimento della cittadinanza rappresenta un problema, a causa del tempo necessario per ottenerla. E poi c'è il problema legato alla proporzionalità per l'accesso al pubblico impiego. Dal 1995 si applica un meccanismo di accesso ai benefici sociali, ma il problema per i cittadini stranieri finora rimane insoluto. Ciò dimostra che il

problema non è dato solo dalle leggi o da una maggiore autonomia, ma anche dalla consapevolezza culturale rispetto ai fenomeni sociali che si sono sviluppati negli anni. Mancano alcuni “collegamenti” tra i diversi livelli.

Nel campo della sanità ci sono tanti ospedali sul nostro territorio, ma gli studi sulla qualità degli interventi sostengono che occorre creare centri di eccellenza, nonostante la volontà della popolazione di avere tutto vicino a casa. Occorre creare una sanità pubblica di qualità, e questa è la prova cui siamo chiamati. A livello italiano si prevede lo standard di 1 milione di abitanti per avere un ospedale. Quindi se tutti sono abituati bene, a standard elevati e ad un ospedale per vallata è difficile disabituarsi. Questa è la difficoltà che dobbiamo gestire, da un lato avere maggiore autonomia da Roma, e che questa autonomia venga gestita con una maggiore partecipazione, ma anche che questa partecipazione serva per far capire quali decisioni servono per migliorare la qualità dei servizi non dovendo necessariamente corrispondere alle aspettative dei singoli cittadini. Questa è la sfida vera sulla quale dovremo cimentarci nei prossimi anni, sulla capacità di gestire il cambiamento.



*On. Luisa Gnechi,  
per tanti anni dirigente dell' AGB/CGIL, eletta nel  
1998 nel Consiglio provinciale di Bolzano, assessora  
per il lavoro, la scuola italiana e formazione pro-  
fessionale. Dal 2003 vicepresidente della Provincia  
autonoma e della Regione, nel 2008 eletta nella  
Camera per il Partito Democratico, membro della  
Commissione Lavoro.*

## Più giustizia sociale con più autonomia?

*Sepp Stricker*

### **Tre considerazioni preliminari:**

1. Lo sviluppo economico e sociale dopo il 1945 non ha avuto luogo in modo univoco, fino ad oggi ci sono delle differenze enormi tra il gruppo linguistico tedesco e italiano sia per quanto riguarda la realtà sociale e la rispettiva interpretazione di questo contesto.
2. Il periodo tra l'Accordo di Parigi del 1946 e la quietanza liberatoria del 1992 è stato caratterizzato dalla tutela delle minoranze e dalla politica identitaria sudtirolese, la „Volkstums-politik“, tutto il resto era secondario.
3. Questa politica centrata sulla tutela della propria identità etnica ha due effetti collaterali positivi e due negativi, entrambi hanno fino ad oggi notevoli ripercussioni sul piano sociale.

In primis gli effetti collaterali positivi della politica per la difesa della propria identità etnica e culturale. In primo luogo il Sudtirolo è stato risparmiato dall'esodo dalle zone rurali. Diversamente da quanto avvenuto in Trentino e a Belluno, i giovani sono sì emigrati in gran numero ma per fortuna fino ad ora non c'è stata la moria dei masi di montagna. In particolare, nella maggior parte dei casi non si tratta più di sole aziende agricole, ma piuttosto di masi che svolgono attività accessorie per lo più combinate con l'attività turistico-alberghiera. Spesso l'attività accessoria o secondaria consiste anche in un'attività nel settore dell'artigianato, industria o edilizia. Il sudtirolese medio non è un uomo o donna di città e ciò ha contribuito allo sviluppo delle zone rurali. Le persone hanno le loro radici in periferia, in paese. Dal punto di vista storico questo fenomeno ha a che fare con due esperienze, anche se bisogna dire che si tratta sempre di sopravvivenza.

Come si poteva sopravvivere ai tempi del fascismo? Come si poteva negli anni 1920 fino agli anni 1950 sfuggire al totale impoverimento? A fare da ancora di salvezza sono stati l'appoggio della famiglia da una parte e il sistema di autosussistenza dei masi dall'altra. Il maso era percepito come la forma più importante di garanzia economica e sociale in un tempo caratterizzato dalla turbolenza e dalla miseria. E questo ha lasciato una forte impronta sulle persone. La politica degli anni 1960 e 1970 si è servita di queste esperienze della difesa dell'identità etnica adottando due provvedimenti estremamente importanti per lo sviluppo del territorio rurale. Entrambe le misure hanno contribuito a impedire l'esodo dalle zone rurali.

1. I masi sono stati resi accessibili (energia, strade, telefono etc.), favorendo così la mobilità dei contadini di montagna.
2. L'industrializzazione del territorio rurale è stata realizzata con cautela.

Perché ciò è avvenuto così tardi e in modo decentrato e non solo nella zona di Bolzano? Questo ritardo ha innanzitutto delle ragioni storiche. Fino agli anni 1960 nella consapevol-

za dei sudtirolesi l'industria era sinonimo di Bolzano e della sua zona industriale. E questo a sua volta era equivalente all'immigrazione dall'Italia. Anche da parte della SVP l'industria è stata vista come veicolo di promozione dell'italianizzazione della provincia di Bolzano, di qui il rifiuto e l'atteggiamento di resistenza e difesa. Solo alla fine degli anni 1960 si è percepita la mancanza di posti di lavoro per gli eredi chiamati alla successione in veste di titolare del maso e ci si è convinti del fatto che in futuro questo avrebbe potuto mettere in gioco l'esistenza stessa del gruppo etnico.

L'esodo della popolazione tra gli anni 1960 e 1970 ha rappresentato uno shock salutare. In quel periodo emigrarono tra i 30 e 40mila giovani sudtirolesi e con questo si è arrivati a riconoscere che qualcosa doveva accadere. Fin qui i due aspetti collaterali positivi che fino ad oggi hanno avuto enormi ripercussioni sul piano sociale e politico.

Il primo effetto collaterale negativo della politica imperniata sulla difesa dell'identità etnica: il Sudtirolo non conosce alcun intermezzo industriale. Considerando gli sviluppi delle comunità regionali degli ultimi 100 anni è possibile constatare che in primo luogo si trattava di comunità agricole che poi si sono trasformate in società industrializzate e più tardi in società fondate sui servizi, sul settore terziario.

Il Sudtirolo ha saltato l'intermezzo industriale con tutte le ripercussioni sociali che ciò avrebbe comportato. Nell'arco di pochi decenni si è semplicemente passati da una società fondata sull'agricoltura ad una basata sul terziario. Inoltre, abbiamo avuto complessi industriali che si sono insediati in una posizione decentralizzata e lì sono successe alcune cose. Dall'altra parte abbiamo avuto anche imprese, che abbiamo nominato "capitale mordi e fuggi", cioè imprese che di notte scomparivano e mettevano i lavoratori di fronte al fatto compiuto.

Il secondo effetto collaterale negativo: l'ipotesi della concertazione sociale. Il Sudtirolo, così i suoi sostenitori, dovrebbe percorrere una via diversa dall'Italia, non essere assoggettato alla lotta di classe, bensì alla concertazione sociale. Da noi, almeno presso i tedeschi e i ladini, questa costruzione ideologica cadde su un terreno fertile. In primo luogo questi prendevano come punto di riferimento la Germania e l'Austria, ma va detto che il fatto di voler risolvere i conflitti in modo armonioso corrispondeva anche a certe idee vicine al cattolicesimo. Dove rimangono però i frutti del modello tanto decantato? Debbo constatare che nella mia carriera e attività sindacale svolta finora non ho trovato molti di quei frutti della concertazione sociale.

Autonomia contrattuale, autonomia territoriale e contratti collettivi integrativi:

Ci sono contratti collettivi integrativi a livello locale. Anche i sindacati hanno detto: abbiamo bisogno di più autonomia locale, cioè provinciale anche per stipulare contratti collettivi, e questa deve essere parte integrante dello sviluppo dell'autonomia. Attualmente abbiamo un modello tariffario a tre livelli:

- il livello nazionale
- contratti collettivi integrativi a livello provinciale, che tutti sono tenuti a rispettare
- contratti collettivi integrativi aziendali

La possibilità di stipulare contratti collettivi integrativi a livello provinciale esiste già dall'Accordo di luglio del 1993. In quell'occasione è stato concordato un nuovo modello di contratto collettivo tra governo, associazioni degli imprenditori e sindacati. Cosa ha portato questo secondo livello di negoziazione? Molto poco e questo dipende in parte dalla debolezza dei sindacati. Si è fatta troppo poca pressione. In Sudtirolo i contratti collettivi integrativi vivono una vita da Cenerentola. Prima di raggiungere la piena sovranità tariffaria sarebbe utile fare il punto della situazione: cosa si è fatto con quelle competenze per regolamentare la materia, che avevamo già a disposizione?

Quali possibilità ci sono quindi nella politica sociale grazie all'autonomia?

Sono favorevole al fatto che l'autonomia venga sviluppata, occorrono però alcune premesse. Soprattutto le due seguenti premesse:

1. Superare l'atteggiamento secondo il quale noi sudtirolesi capiamo, possiamo e sappiamo tutto meglio degli altri. Questo porta ad un vicolo cieco.
2. Abbiamo bisogno di una maggior cultura giuridica, cioè di un maggior rispetto di fronte al pensiero giuridico. Questo manca qualche volta. Non si vuole sempre prendere atto che in Sudtirolo ci collochiamo dentro un sistema giuridico italiano e dentro un diritto europeo.

**Alcune tematiche concrete:**

#### **1. I lavoratori immigrati**

Quando parliamo di migranti dovremmo distinguere tra cittadini UE e non UE. E questo in Sudtirolo non viene sufficientemente riconosciuto. In sostanza abbiamo già una doppia cittadinanza, proprio perché in qualità di cittadini UE disponiamo di precisi diritti su tutto il territorio europeo. Ogni cittadino dei 28 paesi europei ha gli stessi diritti e doveri come cittadino UE nell'Unione Europea e nel proprio paese. Si tratta di un punto di cui dobbiamo sempre tener conto. L'Unione Europea vieta le discriminazioni e obbliga alla parità di trattamento. Occorre prenderne atto con tutte le implicazioni che ciò comporta. I cittadini dell'Unione sono in ogni caso già "dentro" il sistema, in realtà non sono quindi dei migranti. Per i cittadini non UE, il controllo dell'immigrazione spetta allo Stato, che stabilisce le principali regole del gioco.

#### **2. La sicurezza sociale di base è un tema sensibile per l'opinione pubblica.**

Il Regolamento per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale del 2004 (UE) dà a tutti i cittadini UE il diritto ad una sicurezza sociale di base, questa è già una realtà giuridica a livello europeo. Si può ribattere: dove inizia la sicurezza sociale di base e dove finisce. Da una parte si esige la parità di trattamento di tutti, dall'altra si vogliono evitare i cosiddetti „parassiti sociali“ (scelta come non-parola dell'anno). E' necessario trovare soluzioni intelligenti che siano conformi al diritto europeo. Non c'è nessuna ricerca che dimostri che l'abuso delle prestazioni sociali in Sudtirolo venga praticata in grande misura. Ciò è dovuto anche al requisito dei 5 anni di residenza ininterrotta per i cittadini non UE.

#### **3. La sovranità locale per la contrattazione collettiva**

Prima di richiederla e riceverla faremmo bene a ricavare qualcosa in più dalle competenze

di cui disponiamo oggi. Infatti noi sudtirolesi dovremmo essere contenti del fatto che possiamo trarre vantaggi dai contratti collettivi nazionali. Questi sono costituiti da una parte economica e una normativa. La parte normativa è altrettanto importante. Se consideriamo la mentalità che abbiamo trovato finora tra i datori di lavoro in Sudtirolo, una sovranità tariffaria esclusiva per il solo Sudtirolo sarebbe legata a rischi piuttosto elevati.

#### 4. La provincializzazione dell'INPS: si può fare?

Chi paga le pensioni e chi ha la competenza per la regolamentazione delle pensioni? Ha poco senso accollarsi l'INPS senza avere la competenza provinciale per la regolamentazione delle pensioni, cioè il diritto della previdenza sociale. Qui occorre dunque distinguere bene tra lo sforzo di sviluppare l'autonomia e gli interessi per una copertura sociale dei lavoratori. La provincializzazione dell'INPS non è fattibile in un prossimo futuro. La si può rivendicare, si può tentare di influenzare l'opinione pubblica, suscitando però aspettative che potrebbero essere amaramente deludenti. Ha poco senso provincializzare questa INPS. A Bolzano il saldo tra entrate e uscite per le pensioni è ancora positivo. Concludendo: lo sforzo di ampliare l'autonomia è positivo ed è da sostenere, ma da affiancare allo sforzo dello sviluppo verso l'interno, per conoscere se stessi, qui c'è grande necessità di recuperare e di rivedere in modo critico. Concludo con un pensiero filosofico di Immanuel Kant, che disse: L'illuminismo è l'uscita dell'uomo dallo stato di minore che egli deve imputare a se stesso, non a Dio. Questo motto kantiano contiene in sé due significati: autoaffermazione ma anche autolimitazione, non c'è autocontrollo senza dominio di sé, autodeterminazione ma non presunzione. La modalità secondo la quale regoliamo l'autoaffermazione è già molto diffusa in Sudtirolo, per quanto riguarda invece l'autolimitazione, il dominio di sé e la conoscenza di sé c'è ancora molto da fare, e anche questo fa parte dello sviluppo dell'autonomia.



*Sepp Stricker,  
teologo e per decenni sindacalista dirigente nella SGB/  
CISL, oggi assistente spirituale del KVW/ACLI di Bolzano e  
mentore di una moderna etica sociale cristiana*

## Più efficienza nell'intero sistema delle politiche sociali con un'autonomia più ampia

*Karl Tragust*

La partenariato sociale, almeno per certi versi praticato in Sudtirolo, è anche espressione della nostra realtà, collocata tra l'area germanofona e quella italiana. In Sudtirolo si è cercato da una parte di volgere lo sguardo a nord per cercare modelli di partenariato sociale nell'area di lingua tedesca. Dall'altra i sindacati si sono orientati verso sud. Due approcci, due sistemi che da noi sono concomitanti. L'esempio dell'Istituto per la promozione dei lavoratori non è un esempio riuscito di questo incontro: si voleva instaurare il modello della Camera dei Lavoratori come pendant della Camera di Commercio, alla fine è rimasta però solo un'istituzione di ricerca, che oggi fa parte di un'amministrazione provinciale ampliata. Dal canto suo, la Camera di Commercio è molto di più: intorno all'Istituto per la promozione dello sviluppo economico è nato un intero apparato di rappresentanze di interessi e servizi, dalle analisi scientifiche fino al supporto per il lobbying politico. Mentre il tentativo di dar vita ad un pendant per gli interessi dei lavoratori non ha centrato l'obiettivo, i datori di lavoro dispongono di un'infrastruttura molto più efficiente.

Cosa occorre fare per poter andare oltre questi strumenti carenti per la difesa degli interessi dei lavoratori e di altri gruppi sociali? La situazione globale, nell'UE, a livello statale e locale è oggi del tutto diversa rispetto alla situazione negli anni 1970. Anche dal punto di vista giuridico si dovrebbe creare un nuovo tipo di rappresentanza delle richieste dei lavoratori, per poter affrontare le difficoltà presenti. I sistemi di previdenza sociale si sviluppano infatti da un sistema finanziato da contributi verso un sistema finanziato dal gettito fiscale. Ciò comporta vantaggi e svantaggi, che vanno affrontati criticamente anche dalle nostre parti. Come combiniamo la competenza integrativa della Regione nella previdenza sociale con le competenze provinciali nell'assistenza sociale finanziata dal bilancio provinciale, quindi dalle imposte?

Le prestazioni sociali della Provincia oggi presentano un'ampia gamma di tipologie. Non si tratta di mera assistenza sociale economica, bensì di numerose prestazioni come per esempio l'assegno familiare o l'assegno di cura per i non-autosufficienti. A questo punto sorge spontanea la domanda: dato che occorre coordinare tutto, come ricongiungiamo le varie parti? Occorre pensare la sicurezza sociale in modo integrato e qui c'è bisogno di una stretta collaborazione tra Regione e Provincia. La Regione, sotto l'etichetta della previdenza ha creato vari sussidi sociali finanziati dal bilancio regionale e mette a disposizione dei fondi che vengono utilizzati dalla Provincia autonoma in un'alogica di assistenza sociale. Come esempio valga il fondo per i non-autosufficienti, che, stando al principio di fondo della previdenza dovrebbero confluire in un fondo generale di garanzia.

Nella prassi, anche nell'erogazione delle prestazioni sociali ci vuole efficienza, rigore nello stabilire gli obiettivi, snellezza del sistema, vale a dire risparmio di costi. E' necessario avere tre legislatori su questa materia in questo territorio? La legislazione integrativa sulla previdenza deve essere per forza insediata presso la Regione? Sarà pur importante per un Fondo di previdenza integrativa avere un bacino d'utenza più ampio, ma in generale sarebbe più utile che le competenze per tutte le prestazioni sociali fossero insediate presso la Provincia.

Ora occorre comprendere che la Provincia di Bolzano non può creare un proprio diritto alla previdenza sociale, se lo sviluppo in questa materia va piuttosto nella direzione di un'armonizzazione a livello europeo. Certo è che sono possibili incentivi a livello regionale o provinciale. Ciò era anche alla base dell'idea di un'unificazione della previdenza integrativa con un'INPS provinciale. In questo senso era chiaro che noi non possiamo assumere la competenza legislativa per la previdenza sociale. Si dovrebbe stabilire nello Statuto di autonomia una forma di collaborazione in rete.

Poi potevamo creare uno sportello unico per tutte le prestazioni dello Stato, della Regione e della provincia. Sicuramente questo sarebbe un progetto forte che arreca vantaggi a tantissimi interessati. In questo riguardo competenze e funzioni potrebbero essere allineate in modo razionale per semplificare le procedure amministrative. Tutto questo andrebbe inserito anche nello Statuto di autonomia. Per quanto riguarda il minimo sociale l'Accordo di Milano contempla la possibilità di delegare le prestazioni sociali per i disoccupati dallo Stato alle Province autonome. Anche questo equivale ad un ampliamento di competenze autonome.

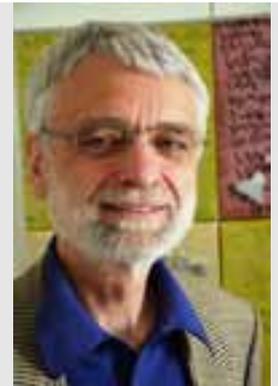
Per quanto riguarda le nuove migrazioni e l'integrazione dei migranti si pone la domanda, nel caso specifico di cittadini extra-comunitari, di quali ostacoli siano non solo giuridicamente ammissibili ma anche adeguati e giustificati per quanto riguarda le condizioni e i bisogni sociali. Se guardo alla mia esperienza personale, nella prassi della realtà sudtirolese, il turismo sociale non è un fenomeno gravoso. I cittadini non UE si trovano più spesso in una condizione sociale che li porta a richiedere il reddito minimo di inserimento e l'assegno famiglia. Non si può chiudere gli occhi di fronte a questo fenomeno. Come beneficiari di altre prestazioni, quali per esempio l'assegno per i non-autosufficienti o per gli invalidi civili, sono molto meno presenti. Il punto di partenza per le prestazioni sociali può essere solo il bisogno sociale e il bisogno accertato e riconosciuto. Il legame fattivo con il territorio fa parte della sua condizione sociale complessiva. Qui andrebbe evitato ogni discorso superficiale. Sul piano giuridico anche per la Provincia e la Regione esistono degli orientamenti precisi da parte dello Stato e della UE. Come sottolineato da Sepp Stricker va chiarito che occorre rispettare i principi del diritto comunitario. Sono contrario al fatto che si giochi con regolamenti sul periodo minimo di residenza fra 3, 4 e 5 anni, che poi non sono neanche applicabili sui cittadini comunitari. Un regolamento giuridico a livello provinciale deve rispettare i bisogni reali e il quadro giuridico vigente.

A questo punto si pone un'altra domanda e cioè quella del ricorso alla proporzionale nella ripartizione delle risorse sociali. Sempre più cittadini rumeni e bulgari vengono a vivere in

Sudtirolo, godendo come cittadini UE degli stessi diritti di cui tutti gli altri cittadini UE godono. E qui non si può applicare l'etichetta "tedeschi" o "rumeni", bensì vale unicamente la parità dei diritti come cittadini UE secondo il diritto comunitario. La proporzionale è molto importante per la tutela delle minoranze. Per fortuna la proporzionale non è mai stata un tema nell'ambito sociale, nel senso stretto del termine. Questo è stato un contributo importante nell'interazione tra i gruppi linguistici, cioè nel settore del minimo vitale e dell'assistenza sociale - a differenza dell'edilizia agevolata - la proporzionale non ha avuto importanza nella ripartizione delle risorse. In tempi di una costante crescita dell'immigrazione la proporzionale va ripensata. Nello Statuto quindi andrebbe scritto: "Lo Stato si riserva il diritto di regolamentare determinati diritti fondamentali".

La competenza dei Comuni, cioè l'autonomia comunale, e la relativa competenza legislativa regionale sotto il profilo del diritto sociale è un tema sottovalutato, perché ha conseguenze concrete sulle condizioni sociali dei singoli. Dobbiamo riflettere come organizzare i servizi sociali all'interno della Provincia, dato che attualmente la suddivisione delle funzioni tra Provincia, Comunità Comprensoriali e Comuni, per quanto riguarda le prestazioni pubbliche nel settore sociale, non è regolata in modo ottimale.

*Dr. Karl Tragust,  
funzionario dirigente, capo ripartizione della Rip. affari  
sociali, direttore dell'Agenzia per lo sviluppo sociale e economico della Provincia autonoma di Bolzano*



# Un sistema di finanziamento della Provincia autonoma più solido per garantire maggior autonomia nella politica fiscale provinciale

*Eros Magnago*

Il tema è la riforma dell'autonomia. La parte finanziaria dello Statuto è l'unica parte che ha un trattamento privilegiato. Questo è nella logica delle cose, non solo adesso nel momento della crisi, che dura da 4-5 anni. Il titolo VI dello Statuto è l'unica parte che si può cambiare con un accordo tra Provincia e Stato. Ciò significa, se l'accordo c'è, basta una legge ordinaria per tradurre l'accordo in legge vigente, non modificabile da parte dello Stato attraverso un'altra norma senza intesa con le Province autonome. Per fortuna la parte finanziaria dello Statuto funziona così. Questo nel 2009 ci ha consentito di firmare l'accordo di Milano come esito di un lavoro ad alto livello che è durato pochi mesi. Quando si fa una trattativa a questo livello il rischio c'è, che nell'applicazione pratica i contenuti vengano rimessi in discussione. Purtroppo questo è anche avvenuto.

Con l'accordo di Milano, poco dopo la nascita della Legge n.42/2009 sul federalismo fiscale, in una situazione difficile nei rapporti con le Regioni ordinarie e con gli uffici dello Stato, che non riconoscevano vari diritti a noi spettanti, è emersa una serie di complessità. La legge n.42/2009 prevedeva per le Regioni a statuto speciale di istituire un tavolo di confronto per vedere se lo Statuto fosse ancora attuale nella parte finanziaria. Pochissime persone in pochi mesi arrivarono a concludere un patto che si fonda sul fatto che l'art. 119 della Costituzione chiede anche a noi un contributo di perequazione e solidarietà, e che la L.42/2009 (delega in materia di federalismo fiscale) è un'applicazione di questo principio ai rapporti finanziari tra Stato e Province autonome. "Le due Province autonome rinunciano a quelle entrate che non avevano carattere tributario, per es. la quota variabile, la somma sostitutiva dell'IVA all'importazione. Si tratta di entrate che non vengono dalle tasche degli abitanti delle due province, ma in cambio si chiedeva di intervenire più liberamente sui tributi regionali. Se su certi tributi come l'IRAP e l'addizionale regionale dell'IRPEF la Provincia autonoma può intervenire, se c'è la possibilità di istituire una no tax area, rendere l'IRAP deducibile se un'impresa assume delle persone ecc. tutto ciò è grazie a questo accordo. Solo lì, comunque, c'è una possibilità di intervento della Provincia, una manovrabilità limitata, che è comunque un pezzo di autonomia impositiva che prima non avevamo e che ora abbiamo a differenza di altre regioni.

Cosa è successo dopo l'accordo di Milano? A partire dal 2010 si producono gli effetti dell'accordo e purtroppo nel gettito tributario, che alimenta il bilancio provinciale, si sentono anche gli effetti della crisi iniziata nel 2008/09. Poi il bilancio è iniziato a calare, perché

i tagli previsti dall'accordo di Milano si sono sommati alla crisi. Cosa è successo dopo? La crisi si è aggravata e soprattutto anche la situazione del debito pubblico nazionale, i conti pubblici sono peggiorati di pari passo con l'andamento dell'economia e sono iniziate quelle manovre drastiche, illegittime della prima e seconda manovra fatta ancora da Berlusconi nel 2010 e 2011, e poi nel 2011 e 2012 dal governo Monti con il decreto SalvaItalia prima, e il decreto sulla spending review dopo. Questi producono dei tagli massicci, in parte già nel 2012, raddoppiano nel 2013 e sono destinati ad andare avanti nel 2014, e alla fine diventeranno strutturali nel 2015. Quindi due leggi pesanti per noi con un effetto che dura.

Cosa è stato fatto in quel periodo? Nel 2011 e 2012 si attivano i due governatori cercando di spiegare a Monti e a Letta che, se era necessario far dei tagli, nel metodo questi interventi non stavano in piedi. Non tenevano conto dell'obbligo dell'intesa fra Stato e Province. Questo metodo ha inaugurato un sistema molto efficace per lo Stato, ma poco democratico per noi, perché i cosiddetti accantonamenti sono micidiali. In queste leggi, cioè, si scrive: dalle Regioni speciali vogliamo x miliardi. Faremo la norma di attuazione, come previsto dalla legge sul federalismo fiscale, nel frattempo accantoniamo questi soldi dai tributi che spettano a queste Regioni speciali. Lo Stato fa giustizia da sé, e le autonomie speciali affermavano: il metodo non va bene, perché dovevamo discutere prima su come procedere. Noi non vogliamo vedere i tributi decurtati nella quota a noi spettante e trattenuti da Roma. Questo è il pomo della discordia.

Non è mai stato messo in discussione il fatto che le Province di Bolzano e di Trento dovessero partecipare al risanamento della finanza pubblica, ma non con quel metodo. Lo Stato avrebbe dovuto permettere che i tributi spettanti vengano trasferiti e dopo ci si doveva mettere d'accordo affinché ne avesse profitto anche il bilancio dello Stato. Poi la Provincia si sarebbe assunto l'incarico di pagare, almeno in parte, le funzioni dello Stato sul territorio. Questo discorso non ha attecchito. Non potevamo costringere la nostra controparte a una trattativa, non era il tavolo della Commissione paritetica. Come si fa: se lo Stato può accantonare i fondi, perché dovrebbe mettersi al tavolo?

La Provincia autonoma ha detto nel 2009: ci accolliamo dei costi, degli oneri, ma in cambio di nuove competenze, per esempio le agenzie delle entrate. Ci si rispose: non parliamo nemmeno del trasferimento delle agenzie delle entrate. Il fisco è segno dell'unità della Repubblica, neanche per sogno può essere trasferito. Poi le cose sono un po' cambiate... La trattativa che ha portato alla legge di stabilità approvata a fine 2013, frutto di relazioni politiche con interlocutori diversi, ha visto rovesciarsi questa posizione, e ora ci troviamo a parlare di agenzie fiscali e di uffici giudiziari. Questo ci porta a parlare delle cosiddette riserve all'erario, ovvero la partita finanziaria con cui scambiamo la delega sulle funzioni statali che ho appena citato. Riserva all'erario significa questo: se aumenta di un punto l'IVA, lo Stato si riserva quel gettito aggiuntivo a sé, non lo dà alle Regioni (in generale l'IVA è condivisa anche nelle Regioni ordinarie), lo tiene a sé perché deve pagare gli interessi del debito pubblico, afferma lo Stato. La Corte costituzionale è intervenuta lo scorso autunno dicendo

che lo Stato è obbligato di trovare un'intesa con le autonomie e ha dichiarato illegittime le riserve disposte con le manovre Berlusconi e Monti proprio per le modalità adottate. Lo Stato scrive una nuova legge per la stabilità, quella per il 2014, e ci riscrive le riserve all'erario, che valgono tuttora.

Potevamo a questo punto fare due cose:

1. aspettare che arrivasse un'altra sentenza della Corte Costituzionale;
2. trattare, e chiedere l'unica cosa che le Province Autonome continuano a chiedere: non sottrazione di tributi afferenti il nostro territorio, ma assunzione di costi riferiti a servizi statali sul nostro territorio, il risultato per il bilancio dello Stato è il medesimo ma noi vedremmo almeno forniti ai nostri concittadini servizi migliori. È in questi termini che si stanno affrontando le trattative per avere le deleghe su agenzie fiscali e uffici giudiziari.

Comunque, tutto ciò è solo una parte. Ho citato prima gli accantonamenti, sistema inaugurato da Monti, che ogni anno immobilizza 2-300 milioni del nostro bilancio. La soluzione di questo problema può essere politica o giudiziaria. Nel senso che possiamo arrivare ad un accordo con lo Stato o può arrivare la pronuncia della Corte costituzionale a noi favorevole. Ma il risultato non cambierebbe di molto. Di certo c'è, che occorrerà comunque una riscrittura dei rapporti finanziari Stato-Provincia. Un nuovo assetto che parta dalla constatazione che le speciali, ed in particolare Trento e Bolzano stanno attualmente contribuendo al risanamento del Paese in maniera superiore a quella a cui contribuisce una regione ordinaria del nord Italia. Il residuo fiscale, cioè la differenza tra i tributi prodotti su un territorio e le prestazioni pubbliche rivolte a quel territorio, ci dicono già che siamo a credito, non a debito come negli anni Accordo di Milano. Gli stessi dati evidenziano anche che, molto più di noi, è creditrice la Lombardia. E qui parte un altro tema: la diversità, oggi, è tra speciali e ordinarie, oppure tra regioni virtuose e regioni non virtuose?



*Dott. Eros Magnago, dal 2013 direttore generale dell'amministrazione provinciale, dopo aver curato per tanti anni il dipartimento delle entrate della Provincia autonoma di Bolzano, attualmente capo-delegato della Provincia di Bolzano nelle trattative col Governo sulla riforma del sistema di finanziamento.*

## L'Alto Adige riesce a cogliere le sue opportunità nella politica economica?

*Alberto Stenico*

Non siamo un'isola, il contesto cui dobbiamo guardare è quello italiano e quello europeo. Abbiamo comunque anche gli strumenti per assumerci noi qui molte responsabilità per quanto riguarda lo sviluppo dell'autonomia e il finanziamento locale. Molti cittadini pensano che, risolta la partita con Roma, sia risolto tutto. In realtà ci sono molte partite Bolzano-Bolzano, non solo Bolzano-Roma.

Un grande problema dell'Italia è il debito pubblico, che è diventato un vero macigno, ammonta a più di 2mila miliardi. In internet si può osservare, attraverso il contatore del debito pubblico, l'evolversi della situazione che cambia ogni secondo, in aumento naturalmente. È un dato angosciante. Tremonti diceva: "Se la nave affonda, affondano anche i passeggeri di prima classe". Se guardiano all'Europa, abbiamo dei vincoli sul patto di stabilità, i margini di azione sono ridottissimi. L'Italia è quindi sotto stretto controllo, sembra essere quasi "commissariata".

Un altro elemento preoccupante è il bilancio dell'INPS che è in debito di 14,5 miliardi di euro. Un terzo del reddito della popolazione locale proviene proprio da questo istituto. In Provincia di Bolzano vengono pagate 176mila pensioni, 146mila cittadini vivono probabilmente solo con la pensione. Il nostro benessere è legato al bilancio provinciale, ma anche a questa fonte, sulla quale la Provincia non ha nessuna competenza.

Da parte dell'UE si dice che la pressione dovrebbero allentarsi e dovrebbe esserci maggiore flessibilità nei vincoli. I parametri concordati tra gli Stati, prevedono i vincoli del rapporto deficit/PIL non superiore al 3% e il rapporto debito/PIL inferiore al 60%. L'Italia, come è noto, non ottempera al secondo parametro avendo, alla fine del 2013, un rapporto debito/PIL del 133%.

La situazione è delicata e anche il momento, visto che a maggio ci sono le elezioni europee. L'Alto Adige non dovrebbe concentrarsi solo su stesso e sulla risoluzione dei suoi piccoli problemi, ma prestare più attenzione anche sulle grandi questioni economiche e politiche per poter incidere maggiormente a livello UE, come per esempio sul patto di stabilità. Lo stesso vale per l'Italia, l'Alto Adige dovrebbe occuparsi delle grandi questioni a livello nazionale, non solo quelle locali.

Molte questioni nella politica economica e finanziaria dipendono comunque da noi, e in alcuni ambiti possiamo esercitare la nostra autonomia per un buon autogoverno. Potremmo per esempio agire sulla spending review, a livello locale, alla base della quale c'è il presup-

posto di spendere bene i soldi pubblici. Ormai anche i cittadini dell'Alto Adige si sono resi conto che in molti campi abbiamo esagerato. Dietro a molti sprechi ci sono però anche molti posti di lavoro. Si può parlare di chiusura di enti inutili, di fusioni, ma alla fine si tratta sempre di posti di lavoro che verrebbero a mancare. In questo senso la Provincia dovrebbe fare un provvedimento per il mercato del lavoro, sulla mobilità e ricollocazione del personale. Abbiamo purtroppo un sistema di sostegno del lavoro che è molto statico, che è più orientato alla garanzia del reddito che non all'impegno e interesse per la mobilità.

Nel caso dell'IRAP abbiamo ridotto l'imposta, ciò ha comportato un aumento dell'attività economica e le entrate sono aumentate creando un circuito virtuoso. Forse occorre aggiungere che la stabilità del nostro bilancio dipende dall'economia, dal fatturato, dal lavoro, molto spesso invece si pensa che il bilancio della Provincia gode di una sua stabilità interna. Non possiamo pensare che laddove non arriva l'economia, arriva la Provincia, pensando così di toglierci molti fastidi. Occorre uno sviluppo intelligente, non solo di conservazione dello status quo.

Un altro grande tema è l'evasione fiscale che è in aumento, è stato raggiunto il miliardo di euro. Siamo bravi ma non perfetti. L'economia in nero in Alto Adige potrebbe aggirarsi intorno al 20%. La Provincia avrebbe il compito di fare una politica di risanamento e di lotta all'evasione fiscale, l'autonomia non ce lo proibisce. L'evasione fiscale non è un reato contro lo Stato, è anche un reato contro l'autonomia. Un esempio: 1000 euro di evasione fiscale sono 900 euro in meno nel bilancio provinciale. Se l'evasione fiscale ammonta a 1 miliardo, ci sono 900 milioni di euro in meno nel bilancio provinciale. Qui abbiamo una cultura politica un po' populista, secondo la quale i reati fiscali vanno fino ad una certa soglia di reddito e poi non ci sono più. Invece l'evasione fiscale si basa su un atteggiamento di fondo. Se continuiamo a dire che il Sud spreca e Roma pure, si diffonde l'idea che noi paghiamo le tasse per il Sud e quindi ci si considera legittimati a non pagare tutte le tasse dovute. Occorre quindi intraprendere misure per rafforzare l'idea di autogestione finanziaria della nostra provincia.

Un altro aspetto è la ricchezza data dal patrimonio individuale, sia in Alto Adige che in Italia. Abbiamo uno stato indebitato, ma il patrimonio dei singoli cittadini italiani è molto più alto di cittadini di altri paesi europei. Perché allora non cominciare a rapportarsi in modo diverso col bene pubblico? L'autonomia trarrebbe vantaggio da un rapporto nuovo tra pubblico e privato. Un ente pubblico che si occupa direttamente di tutto non è sostenibile. Perché non aprire le società pubbliche ai cittadini azionisti che sono i piccoli risparmiatori? Sarebbe un bell'esempio di azionariato popolare a vantaggio di entrambe le parti. Anziché investire 5000 euro alle Isole Cayman un cittadino potrebbe investirli nella società pubblica della sua città. Finora c'è stata una grande diffidenza da parte del servizio pubblico verso il partenariato di tipo privato per quanto riguarda il finanziamento. L'onnipresenza della Provincia ha di fatto finora impedito di pensare ad una possibile compartecipazione dei cittadini ai finanziamenti delle società pubbliche.

A suo tempo, a proposito del Fondo di non autosufficienza (200 milioni di euro all'anno), si era discusso dell'opportunità di introdurre una tassa o un contributo ad hoc (si era parlato di "tassa sul nonno"), poi l'idea venne scartata. Una persona in buona salute con un posto di lavoro potrebbe contribuire senza problemi al finanziamento di un Fondo, accantonando una somma mensile, con la stipula per esempio di Patti territoriali. In Francia l'equivalente dato dall'abolizione di una festività vale come contributo al Fondo per la non autosufficienza.

Non tutto il bilancio provinciale viene da Roma. A Bolzano possiamo pensare da soli a delle soluzioni. Il problema vero è che siamo cresciuti con un aumento continuamente in crescita del bilancio provinciale. Siamo in testa alle classifiche italiane per quanto riguarda il reddito. È tutto merito nostro? Siamo ricchi e virtuosi? È tutta laboriosità, innovazione, efficienza nostra? O c'è dell'altro? Anche cambiare mentalità è un nostro compito. Noi sappiamo fare i conti con il nostro bilancio e con il nostro futuro: questo dovrebbe essere il nostro messaggio da dare a Roma sulla sicurezza economica.



*Alberto Stenico,  
ex-sindacalista, per decenni direttore  
responsabile della Lega delle Cooperative  
di Bolzano, candidato a Bolzano per le  
elezioni parlamentari per „Scelta civica“*

# La riforma dell'autonomia in una prospettiva del Trentino

*Roberto Toniatti*

In via preliminare occorre precisare che il titolo della serata - cioè „L'autonomia nella prospettiva del Trentino“ - contiene una certa ambiguità sulla quale è bene fare chiarezza: le idee contenute nel documento al quale in questa occasione dedichiamo la nostra attenzione non fanno parte di un progetto istituzionale della Provincia autonoma di Trento ma sono soltanto il risultato del lavoro individuale di due colleghi (Massimo Carli e Gianfranco Postal) e mio al quale il Presidente Lorenzo Dellai aveva conferito l'incarico di elaborare un'ipotesi di revisione statutaria (da tenere presente che un incarico analogo ci era già stato conferito nel 2006).

Una seconda considerazione preliminare, che peraltro discende dalla prima, è che il nostro gruppo non ha mai avuto una precisa direttiva politica circa la direzione verso la quale muovere: i colleghi ed io abbiamo liberamente interpretato gli orientamenti maggioritari nel contesto trentino e a questi ultimi abbiamo dato una nostra autonoma interpretazione, sulla base di alcuni punti fermi. Un punto fermo per noi era che la Regione dovesse continuare ad esistere e però che essa dovesse essere riformata e, in particolare, che essa potesse essere ulteriormente depotenziata.

Terza considerazione preliminare, anche in questo caso discendente da quella che la precede: che un'autonomia speciale non necessariamente dipendente dalla Regione sia nell'interesse del Trentino è dimostrato dallo sviluppo dell'autonomia provinciale dal 1972 in avanti. Il secondo Statuto ha creato un contesto di maturazione del Trentino che ha portato a configurare una propria forma di governo e un proprio sistema di governo locale diversi da quelli dell'Alto Adige/Südtirol. In particolare, il Trentino non ha esitato ad optare per un superamento del metodo elettorale proporzionale (giustificato nell'ottica di elezioni regionali) in quanto nel sistema autonomistico del Trentino, ad eccezione del seggio garantito in Val di Fassa per i ladini, non esistono, come noto, istituti quali la dichiarazione di appartenenza ad un gruppo linguistico da parte dei candidati consiglieri (dal momento che più del 95% della popolazione è italoфона) ed esistono quindi esigenze strutturali di equilibrio molto diverse da quelle dell'Alto Adige/Südtirol che sono invece destinate a riflettersi nel contesto istituzionale regionale.

Esiste in Trentino un orientamento (per lo più dei partiti di centrodestra ma anche di veterodemocristiani) secondo il quale l'autonomia del Trentino dipenderebbe da quella altoatesina/sudtirolese. In base a tale orientamento si è portati a dire che dobbiamo difendere la Regione perché la sua soppressione ci farebbe diventare una Provincia del Veneto. Una tesi,

a mio giudizio, infondata e che comunque non ci ha condizionati dal punto di vista politico nella prospettiva di forte valorizzazione del percorso di forte autonomia che il Trentino ha operato dal 1972 in avanti e ha poi confermato nel 2001.

Quindi queste considerazioni sono state le nostre bussole: non, dunque, il risultato di un mandato politico, ma la nostra libera interpretazione di un orientamento maggioritario.

Le linee guida „Verso il terzo Statuto di Autonomia“ (giugno 2013) sono state oggetto di una presentazione in contesto universitario (nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento), ma la loro prima presentazione pubblica avviene proprio questa sera, a Bolzano.

Chiarite alcune premesse di inquadramento del contesto nel quale l'ipotesi di revisione statutaria è stata elaborata, passiamo ora ad illustrare alcuni aspetti fondamentali.

Prima osservazione marginale, ma nello stesso tempo significativa. Noi abbiamo due Province autonome che non sono Province e abbiamo una Regione autonoma che non è una Regione. Quindi è un elementare principio di ordine cercare di fare coincidere la realtà con la denominazione. Noi abbiamo proposto per la Regione quella di „Unione regionale“, che però, a stretto rigore, dovrebbe essere una unione di due Regioni. Ma è anche vero che, se ciascuna Provincia autonoma oggi assumesse la denominazione di Regione, sarebbe molto difficile dare una configurazione di stretta sintonia fra le due, sia nella realtà storica sia nella proiezione futura. Come denominare le due Province, posto che non sono Province? Abbiamo scelto alla fine il termine „Comunità autonome“. Comunità perché dà un forte senso di identità, Trentino per sé e Alto Adige/Südtirol per sé. Sono due unità autonome rispetto allo Stato e rispetto all'Unione regionale, autonome l'una rispetto l'altra. Quindi due Comunità associate in una Unione regionale proprio per costituzionalizzare e rendere anche visibile ciò che di comune c'è fra le due realtà autonome.

Quali funzioni ha la Regione? Nella nostra ipotesi, si è pensato di mantenerla come istituzione di raccordo, ma con competenze che non impediscano alle due Comunità autonome di esercitare la propria rispettiva autentica funzione di governo. Un esempio è dato dall'art.14 in tema di potestà legislativa dell'Unione regionale, dove si prevede che „spetta all'Unione regionale [...] la cooperazione istituzionale fra le Comunità medesime“. Quindi l'Unione può approvare una legge per disciplinare la cooperazione fra le due Comunità“, oltre ad avere la competenza di attuare le funzioni e i compiti attribuiti dallo Statuto ed eventualmente dallo Stato con norme di attuazione. Le sue funzioni sono veramente minime.

In tale contesto, l'Unione regionale non interferisce con la riconduzione della autonomia integrale in capo alle due Province autonome - benché il concetto di autonomia integrale - sul quale anche noi ci siamo schierati - risulta in realtà una nozione ancora da costruire nei suoi contenuti specifici. Qui abbiamo un'autonomia integrale delle due Comunità tanto rispetto allo Stato quanto rispetto all'Unione delle due Comunità autonome. Nuova è la denominazione, nuova è anche la sua funzione.

Secondo punto centrale di questo progetto. Uno dei problemi che oggi viviamo è quello di una marcata situazione di incertezza normativa sulle competenze delle due Province autonome. Questa incertezza è una vera zavorra rispetto alla quale un parziale correttivo è dato dalla cultura dell'autonomia in base alla quale tanto a Bolzano quanto a Trento, occasionalmente, si decide di esercitare una competenza e di porsi solo successivamente il problema se quella competenza esiste o meno e quale sia la sua estensione.

Rispetto al testo attuale dello Statuto del 1972 esiste un cospicuo numero di norme di attuazione che resistono alla modifica da parte di una legge ordinaria del Parlamento, dunque norme che non sono statutarie ma hanno una garanzia statutaria, e che non hanno soltanto attuato lo Statuto ma hanno anche espanso l'autonomia,.

Poi occorre tener conto della revisione della Costituzione (titolo V) del 2001, con il ben noto art. 10 il quale afferma che forme più ampie di autonomia da essa previste sono attribuite anche alle Regioni speciali in attesa della revisione dei loro Statuti. Questa revisione degli statuti non c'è stata, come sappiamo bene, e quindi l'accertamento delle nostre competenze vigenti parte dall'interpretazione di che cosa significhi „forme più ampie di autonomia“. Si tratta del classico contesto nel quale le autonomie danno un'interpretazione espansiva, lo Stato invece dà un'altra interpretazione, restrittiva.

In proposito si sarebbe potuto fare affidamento sul Presidente della Repubblica e sulla Corte costituzionale, i due organi di garanzia costituzionale ma in realtà in questi anni, soprattutto con il governo Monti, si è dovuto constatare che queste garanzie costituzionali delle autonomie speciali non hanno retto. Si tratta dunque di garanzie fragili e certamente l'aggressione alle autonomie speciali è stata molto forte, soprattutto senza un significativo riconoscimento dell'impegno di solidarietà civile che c'è stato da parte delle due Province autonome a fronte del dissesto economico e finanziario dello Stato. Soprattutto c'è stato il mancato rispetto per l'accordo di Milano. Bisogna riconoscere che la maggioranza di centrodestra, che appariva ostile alle autonomie speciali, è stata in verità meno ostile rispetto al governo Monti.

Rispetto all'attuale disordine delle fonti normative e alla fragilità delle garanzie costituzionali si afferma una forte esigenza di mettere chiarezza e far sì che l'autonomia speciale non dipenda dall'interpretazione della formula di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 circa le „forme più ampie di autonomia“.

Il nostro progetto, pertanto, ha inteso fare ordine nel quadro delle competenze, partendo dal tipo di competenza che ha generato il maggior contenzioso, ossia dalle competenze concorrenti, che abbiamo eliminato tout court.

Abbiamo dunque operato in questo senso: abbiamo elencato tanto le competenze dello Stato quanto quelle delle due Comunità autonome e dell'Unione regionale. Abbiamo riper-

corso l'art. 117, che elenca le competenze statali e abbiamo poi elencato le competenze legislative delle Comunità autonome che si estendono ad ogni materia non riservata allo Stato. In alcuni casi, si prevede altresì che lo Stato deleghi la propria funzione legislativa ed amministrativa con indicazione dei limiti (in qualche modo si recupera una forma di competenza concorrente).

Ma la logica di fondo è quella di una ripartizione duale: da una parte si riconoscono le autonomie speciali, dall'altra parte si riconosce che esistono delle materie sulle quali si affermano esigenze unitarie dello Stato. È questo esattamente quello che fa il Bundesrat in Germania anche in relazione all'esercizio delle competenze legislative nelle materie che richiedono il consenso dal Bundesrat. In tutti quei casi in cui riconosciamo un interesse unitario prevediamo che ci si affidi al metodo negoziale ed infatti alle Commissioni paritetiche abbiamo attribuito un compito in più. Quello di arrivare ad un'intesa fra Stato e autonomie speciali per capire in relazione a ciascun ambito legislativo fino a dove in questi territori arrivi l'interesse unitario dello Stato per un regolamento uniforme e dove invece questo interesse non c'è, anche perché siamo piccoli e periferici, e può darsi che un assetto differenziato non dia fastidio a nessuno. È ovvio presupporre che le autonomie speciali continueranno a saper esercitare quelle capacità che già in passato hanno dimostrato di avere, cioè la capacità di individuare i propri obiettivi di autogoverno e di saper condurre un negoziato. Questo affidamento sulle capacità di autogoverno e di mediazione negoziale viene confermato anche alla verifica dell'uso dello strumento delle norme di attuazione fatto dal Trentino e dall'Alto Adige/Südtirol e quello fatto da parte di tutte le altre Regioni a statuto speciale.

Occorre rafforzare il collegamento fra le Commissioni paritetiche e le istituzioni di governo delle due Comunità autonome. L'accordo di Milano, ad esempio, è stato contestato dal Consiglio del Trentino perché si è arrivati ad un accordo senza aver sentito il Consiglio provinciale. Esistono problemi di trasparenza nel momento in cui si sceglie il metodo negoziale. Il negoziato si rafforza dalla riservatezza. Le Commissioni paritetiche hanno dimostrato di essere uno dei motori dell'autonomia. In tal senso ha operato anche la "delegazione parlamentare trentina". A Trento regolarmente ci sono incontri fra la Giunta provinciale e tutti i parlamentari eletti nel Trentino. Il senso di autonomia in queste occasioni prevale sulle differenze fra i partiti.

Evidentemente queste linee guida esprimono un disegno riformatore molto forte rispetto alla situazione attuale. Ringrazio, anche a nome dei colleghi Massimo Carli e Gianfranco Postal, per avere reso pubblico il nostro progetto anche per capire la sua fattibilità politica, oltre che giuridica. Sull'aspetto giuridico l'ultima parola spetta alla Corte costituzionale, ma tutto sommato, a nostro giudizio, regge. Certamente la fattibilità politica in sede locale e in sede nazionale è tutta da costruire.

Chiaro che in Parlamento c'è bisogno di una maggioranza amica, e questa amicizia dipende anche da quanto i voti degli eletti in Trentino e in Alto Adige/Südtirol contano. Ci dovrà

essere un compromesso politico e per questo bisogna avere la forza. Esiste poi la garanzia internazionale, l'accordo Gruber-Degasperi, che, come sappiamo, parla genericamente di frame, che può essere la nuova Unione regionale.

In estrema sintesi, questi sono i punti forti del nostro progetto che è stato deliberatamente elaborato solo in relazione al Trentino e al frame regionale e che può rivelarsi politicamente significativo anche per l'Alto Adige/Südtirol, perché si talu punti si possono applicare ad entrambe le autonomie speciali. Anche in Valle d'Aosta le nostre idee sono state accolte con grande convinzione.

Sul piano nazionale, occorre ribadire che ci vuole anche un minimo di solidarietà, per esempio, sul piano della perequazione finanziaria. Assolti questi obblighi di solidarietà, vorrei rilevare che esistono altri obblighi di reciprocità nella solidarietà, nel senso di consentirci di seguire il nostro percorso di autonomia.

#### Domande

*Andrea Abolis: Esiste anche da parte del Trentino una proposta simile a quella dei senatori Berger e Zeller sull'autonomia integrale? Mi sembra che ogni Provincia ha già una propria idea su come arrivare alla riforma dell'autonomia?*

**Toniatti:** L'intenzione del nostro gruppo di lavoro sarebbe stata quella di incontrare i nostri omologhi (tecnici) dell'Alto Adige/Südtirol ma questo non è avvenuto. Pertanto noi facciamo proposte esclusivamente per il Trentino, anche se esse, per quanto riguardino la dimensione regionale, interessano sempre anche l'Alto Adige/Südtirol. La nostra speranza era che i politici trentini ci facessero dialogare con i nostri omologhi su incarico della Giunta provinciale di Bolzano. Non è ancora avvenuto, sicché non abbiamo ancora avuto un interlocutore.

*Thomas Benedikter: In fondo queste due Comunità autonome i soggetti veri dell'autonomia regionale, sono delle Regioni alla pari di altre Regioni a statuto speciale. Se già vi siete mossi sul piano della immaginazione libera costituzionalista, perché non avete pensato ad un'Unione di due Regioni autonome partendo dalla possibilità di libera scelta di queste due Regioni? Invece siete tornati a costruire una nuova istituzione complessa, ma non volontaria.*

**Toniatti:** Il problema è che dovevamo tenere in considerazione gli articoli 114 e 116 della Costituzione, dove si elencano le Regioni e si prescrive che a queste Regioni si applicano forme particolari di autonomia. Allora nel nostro Statuto si può anche considerare l'Unione regionale come un'unione volontaria, ma non nella Costituzione italiana, dove non è prevista la volontarietà, perché questo fa parte della natura istituzionale dello Stato. Per questo menzioniamo le due Comunità autonome, ma anche l'Unione regionale.

*Benno Kusstatscher: il percorso che adesso sta seguendo l'EUREGIO, può in qualche misura*

*facilitare o ostacolare un ridisegno della Regione?*

**Toniatti:** Io credo che sia indifferente, perché comunque noi siamo in una fase in cui la collaborazione transfrontaliera è ancora molto istituzionale, rispetto alla quale le rispettive società civili son ancora assenti. In proposito ricordo che spesso in Trentino si sostiene che dobbiamo dare alla Regione le competenze internazionali: si tratta di una prospettiva apriva di senso, in quanto non esistono competenze internazionali disgiunte dalle competenze interne e queste ultime appartengono alle Province autonome oggi e un domani apparterrebbero alle due Comunità autonome. . Come è pensabile che la Regione che non ha competenze nella ricerca scientifica possa esercitare queste competenze sul piano internazionale? Se vogliamo completare la collaborazione transfrontaliera nella prospettiva delle relazioni internazionali bisogna mantenerle nella facoltà delle Province autonome, perché sono loro che hanno più competenze in tutti quei settori in cui si stanno creando le premesse per un governo condiviso dai tre Länder.

*Prof. Dr. Roberto Toniatti insegna diritto costituzionale comparato e dell'Unione Europea alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento. Oltre ai suoi settori di ricerca centrali si è occupato della tutela delle minoranze e della cittadinanza multiculturale nonché di modelli di ripartizione territoriale del potere pubblico. Nel 1997-98 primo incarico della Provincia di Trento di ricerca sullo Statuto di autonomia, rinnovato nel 2002. Nel giugno 2013 con Gianfranco Postal e Massimo Carli ha pubblicato le „Linee Guida per il 3° Statuto di Autonomia“.*



# La riforma dell'autonomia in una prospettiva altoatesina

*Alessandro Urzi*

Il mio intervento prende spunto dalla situazione politica del momento e parto con un esempio sul piano delle scelte che siamo chiamati ad operare. In questi giorni si è riunita la Commissione speciale in Consiglio provinciale, prevista dallo Statuto di Autonomia, che è chiamata ad esprimere un parere sui disegni di legge di modifica costituzionale presentate in sede parlamentare (ddl di Palermo, di Zeller/Berger, ma anche la richiesta del Comune di Taibon Agordino di entrare a far parte della comunità regionale o meglio nella Provincia autonoma di Trento).

La Commissione ha deliberato il rinvio del parere per discuterlo nell'ambito della Convenzione sull'autonomia, vista la necessità di avviare un processo di valutazione complessiva delle misure di intervento in materia statutaria. Il dibattito in sede istituzionale è stato quindi congelato. Qui si apre un capitolo nuovo e si tratta di capire in quale contesto avverrà questo dibattito, che attori prenderanno parte, che tipo di organizzazione verrà data per giungere a delle conclusioni. Ma facciamo un passo indietro: un livello che spesso non viene considerato è quello emotivo e sentimentale, che è fondamentale.

La domanda sostanziale è: che sentimento hanno gli altoatesini o sudtirolesi rispetto alla propria provincia e alla regione? Esiste solo un'unica prospettiva o una molteplicità di riferimenti? Ci sono fattori oltre a quello ideologico-politico, ad esempio quello culturale, linguistico e storico? Molte componenti della società altoatesina non hanno un punto di vista predeterminato e chiaro, come possono averlo alcuni partiti. Ma anche alcuni partiti non hanno una visione chiara, stanno navigando un po' a vista e limitandosi a risolvere i problemi quotidiani. Non esistono componenti delle società civile, in particolare di lingua italiana, che indichino una posizione chiara e definita sugli obiettivi del processo di sviluppo dell'autonomia. Molto più chiare sono le idee nella parte politica, sociale, culturale di lingua tedesca, pur nel pluralismo e differenziazione delle posizioni. Queste si possono riassumere nel motto "più lontani da Roma", sia che si parli di autonomia integrale, di stato libero o di autodeterminazione. La via della "Vollautonomie", perseguita dalla SVP, che sostanzialmente è la strada dell'autodeterminazione interna – che io non condivido – ha ben chiara la consapevolezza dei presupposti da porsi nella sede formale della Convenzione. C'è stata una forte accelerazione verso un approccio di merito rispetto alle proposte di riforma dello Statuto e il grande assente è il gruppo italiano, con demerito della popolazione di lingua italiana.

Non sono stati ben declinati i confini entro i quali debba articolarsi il confronto e non c'è una prospettiva di ampio respiro che sia condivisa. Un aspetto da considerare con responsabilità prima della composizione della Convenzione è la domanda della rappresentanza degli interessi altoatesini all'interno di quell'organismo e del carattere del processo di riforma. Prima dovremo considerare la prospettiva provinciale e il Trentino farà lo stesso, poiché non è stata proposta una Convenzione regionale, cosa che per me avrebbe avuto maggiori potenzialità. E un'altra domanda che sorge è quale ruolo verrà assegnato alle singole parti? In un luogo di concertazione delle scelte, come sarà quello la Convenzione, ai fini del processo decisionale, prevarrà il principio del dato numerico o della parità di peso dei gruppi linguistici? Non è una questione da poco. Possiamo scegliere se la Convenzione sarà un luogo di concertazione o un luogo dove ci sarà comunque il primato di un gruppo sull'altro? È il punto di rottura e il punto critico del sistema dell'autonomia.

L'attuale Statuto di autonomia non è costruito sulla pariteticità dei gruppi linguistici, bensì sul primato di un gruppo. E questa è la mia preoccupazione di fondo. Se il gruppo di esperti trentini ha agito su incarico della Provincia di Trento, autointerpretando la linea della maggioranza politica, in Alto Adige accadrà lo stesso e verrà cercato un interlocutore nel gruppo di maggioranza etnico-linguistica. E qui cadiamo nel corto circuito di sempre. L'Alto Adige che cos'è? Decide solo chi sta nella maggioranza? Non usciremo mai da questo corto circuito se non faremo un salto di qualità che rispecchi la pluralità della società, riconoscendo il ruolo paritetico alla minoranza composta dalla comunità italiana. Occorre allora valutare attentamente cosa ci dice il cuore, cosa fa dire il cuore alle parti politiche dell'Alto Adige. Occorre cambiare registro nell'approccio ai problemi, oggi ci vuole il dovere morale nella ricerca di un punto di equilibrio che non si basi sulla rivendicazione della forza dei numeri, ma sulla capacità di favorire una partecipazione autentica delle diverse comunità linguistiche alle decisioni politiche.

In riferimento al contributo dell'Alto Adige al risanamento pubblico dello Stato penso che la Provincia autonoma abbia l'obbligo etico di parteciparvi a tutti gli effetti come le altre Regioni. Altrimenti dobbiamo chiederci se l'Alto Adige è una cosa terza o una cosa diversa nell'ambito dell'ordine costituzionale. Il dibattito intorno allo Stato libero, all'autodeterminazione e all'autonomia integrale ha contribuito ad accentuare sul piano emozionale un sentimento di "distinzione" di una comunità dall'assetto della Repubblica italiana, che invece avrebbe potuto essere più morbido. Se si parla spesso di secessione si evoca l'idea e il sentimento di essere profondamente diversi; se si parla di autonomia integrale si ribadisce l'idea di doversi distinguere dagli altri anche laddove forse non servirebbe distinguersi e non di rivendicare la nostra specialità che invece è l'aspetto bello della nostra autonomia. Continuare ad insistere sulla forza della rivendicazione della distinzione e sul particolarismo, che ritengo non sia un valore, è controproducente. Penso che occorra dare messaggi che vanno nella direzione opposta.

Questo sentimento di fondo che ho evocato, credo debba avere una voce, anche se come ho detto non esiste una prospettiva di ampio respiro sull'autonomia che ne sia espressione.

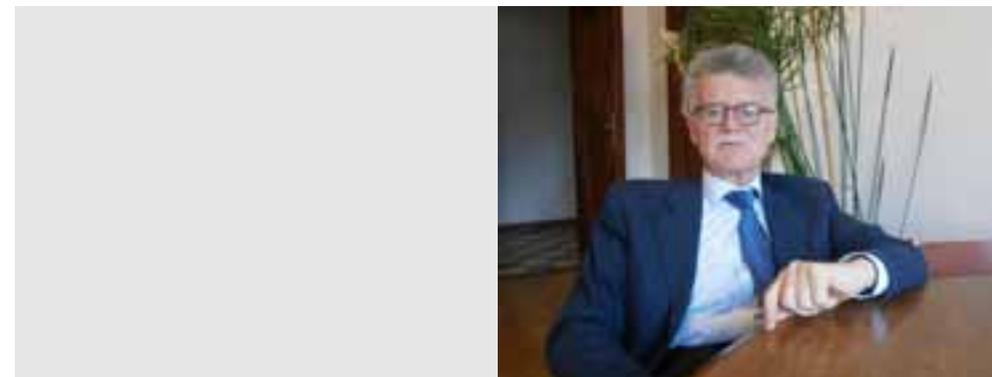
Da parte della Provincia di Bolzano è sempre stata adottata l'idea di dismettere la Regione, senza prefigurare però una funzione alternativa. Non si può chiudere con un ruolo della Regione fatto di competenze amministrative senza avere un disegno futuro e il Consiglio regionale non può essere una sala da tè dove ci si intrattiene sulle questioni senza poter prendere decisioni. Tornando all'attualità, nel suo discorso di insediamento da presidente della Regione, Ugo Rossi ha detto che è necessario coinvolgere tutti i gruppi linguistici nella valorizzazione dello spirito dell'autonomia, compresa la comunità di lingua italiana in Alto Adige. È una dichiarazione rivoluzionaria, perché riconosce la particolarità geografica, culturale e linguistica della comunità italiana altoatesina. È stata anche sottolineata l'importanza dell'unitarietà della Regione e della promozione del plurilinguismo. Questa sarà la base per una relazione diversa tra Trentino e Alto Adige.



*Alessandro Urzì, giornalista, eletto consigliere provinciale/regionale nel 1998 per Alleanza Nazionale, riconfermato nel 2003 e rieletto nella Lista Popolo della Libertà nel 2008. Urzì ha condiviso il progetto Futuro e Libertà (FLI). Nel 2013 ha dato vita al progetto territoriale „Alto Adige nel cuore“ grazie al quale è stato rieletto in Consiglio.*

## L'amministrazione della giustizia potrebbe passare alla Provincia autonoma?

Un colloquio con il magistrato Dott. Heinz Zanon, già presidente del Tribunale di Bolzano



**Con la chiusura di tre sedi distaccate del Tribunale di Bolzano è tornato all'ordine del giorno un eventuale trasferimento della competenza relativa all'amministrazione dei tribunali alla Provincia. Sono così costose queste sedi? Se fosse la Provincia a gestirle, potrebbero essere salvate, dato che rappresentano un servizio vicino al cittadino?**

**Zanon:** Nutro forti dubbi riguardo alla necessità delle sedi distaccate del Tribunale di Bolzano e in generale di tutte le sedi distaccate. Non sarebbe una scelta positiva se, nell'ambito del futuro passaggio di competenze nel settore dell'amministrazione della giustizia alla Provincia, venissero stanziati fondi finanziari provinciali per coprire le spese per queste sedi, perché penso che sarebbero delle spese investite in modo poco produttivo.

Ho lavorato per 20 anni nel tribunale distrettuale di Monguelfo, nel frattempo chiuso, un'esperienza bellissima per me. Poter lavorare a contatto con i cittadini, occuparmi di un'ampia gamma di casi è stato appagante, dall'altra parte però il lavoro in queste sedi distaccate equivale in parte ad uno spreco di risorse. Oggi, per poter lavorare bene, sia gli avvocati che i giudici devono specializzarsi sempre più in materie giuridiche specifiche. La giurisprudenza diventa sempre più complessa e aumenta la richiesta di specialisti. Con sedi distaccate piccole i magistrati sono costretti a trattare una grande varietà di questioni, ciò che non è molto sostenibile dal punto di vista economico, perché i giudici devono aggiornarsi costantemente in ogni materia. Gli stessi tribunali di Bolzano e Trento sono solo tribunali di medie dimensioni nel contesto italiano, i quali, in seguito alla chiusura delle sedi distaccate, vantano una dimensione ottimale per rispondere alle necessità di una specializzazione. Per essere efficace ogni tribunale oggi deve raggiungere una certa dimensione per poter

svolgere un lavoro efficace, economicamente sostenibile e appropriato. Quelli più piccoli sono sicuramente svantaggiati in termini di specializzazione.

***Qualora l'amministrazione dei tribunali dovesse passare alla Provincia autonoma sarebbero interessati anche i magistrati?***

**Zanon:** Nel caso di una regionalizzazione dell'amministrazione della giustizia la gestione delle carriere e la normativa relativa al lavoro dei giudici e procuratori della Repubblica non verrebbero toccate.

Importante è la possibilità di una maggior specializzazione dei giudici. A ciò si cerca di arrivare con la chiusura delle sedi distaccate oppure con la loro fusione. Concentrare posti di lavoro e servizi comporta un impiego più razionale dei magistrati. Il prezzo è sicuramente quello di offrire meno servizi in periferia, ma per la stragrande maggioranza dei cittadini questo non è grave perché un cittadino non si trova quasi mai ad avere a che fare con la giustizia. Centralizzare quindi i tribunali non è come centralizzare i servizi sanitari. Dall'altra parte però servirebbero alcuni sportelli nei centri medio-piccoli per le domande specifiche quali per esempio la dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico. Il passaggio di competenza in materia di amministrazione dei tribunali dallo Stato alla Provincia non interesserebbe quindi i giudici.

***Il passaggio di questa competenza consentirebbe di modernizzare le strutture e di renderle più efficaci?***

**Zanon:** Il personale amministrativo all'interno della giurisdizione gioca un ruolo molto rilevante. Da 10 anni circa la metà dei posti dell'organico è vacante. Nell'Italia del Nord c'è ovunque carenza di personale perché ci sono continui ritardi nel bandire i concorsi per la copertura di questi posti nella speranza di risparmiare. Si risparmia però al posto sbagliato perché tagliando il personale amministrativo si rende il lavoro dei giudici poco efficace. I giudici ricevono una retribuzione doppia o tripla rispetto ai funzionari amministrativi, ma se non sono ben assistiti da parte dei funzionari la loro efficacia soffre, poiché si devono occupare di compiti che possono svolgere i funzionari. Sarebbe molto più economico consentire ai giudici di lavorare in forma efficace. Se la Provincia si impegnasse a colmare tutti i posti vacanti nell'organico tutta la macchina giuridica locale potrebbe lavorare più speditamente. D'altro canto va detto che la durata lunga dei processi è in parte effetto della carenza di personale, in parte è anche dovuta alle norme di procedura processuale penale e civile, che sono eccessivamente complesse, ma che rientrano comunque nella competenza dello Stato. Quindi a questo riguardo anche da un passaggio dell'amministrazione dei tribunali alla Provincia non possiamo aspettarci dei miracoli.

***Il procuratore generale Pescarzoli di Trento è contrario alla provincializzazione dei tribunali, perché avverte dei pericoli per la posizione specifica, le carriere e le qualifiche del personale. Non si escludono certi problemi di adattamento, ma non sarebbe il caso di porre il miglioramento della qualità del servizio in primo piano?***

**Zanon:** I dettagli di un passaggio del personale dei tribunali vanno preparati con cura. Le resistenze da parte del personale giudiziario e dei giudici sarebbe molto minore se si trovasse una formula per creare degli organici specifici per i collaboratori del tribunale nonché di bandire regolarmente concorsi per l'assunzione per avere un numero sufficiente di nuovi funzionari. Sarebbe errato trasferire ai tribunali personale provinciale in esubero, perché si tratterebbe di personale scarsamente motivato e non preparato per le funzioni che dovrebbe svolgere. Sarebbe meglio assumere neolaureati che potrebbero specializzarsi nell'attività professionale della magistratura. All'interno della Procura della Repubblica c'è anche il timore che un passaggio alla Provincia possa creare problemi, infatti il tribunale resta un settore sensibile dello Stato. Ciò vale soprattutto per l'impiego dei funzionari della Procura della Repubblica, per cui questi posti, una volta provincializzata l'amministrazione dei tribunali, andrebbero coperti attraverso concorsi, per garantire la necessaria lealtà e disponibilità professionale dei nuovi collaboratori.

***Nei commenti di magistrati e procuratori trapela l'idea che i tribunali non possono rendersi dipendenti dalla politica provinciale. Compete ai magistrati intromettersi in queste questioni di competenza?***

**Zanon:** Anche fra i giudici ci sono simpatizzanti del modello centralista, i quali ritengono che lo Stato sia l'unica istanza capace di amministrare la giustizia. Altri esponenti si esprimono a favore di una decentralizzazione. Ci sono più livelli di rapporti fra la magistratura e il potere politico. In generale è vero: non dovrebbe contare l'opposizione o l'appoggio dei giudici a proposito del passaggio alla Provincia.

***In Italia ci sono istituzioni che sin dalla fondazione della Repubblica hanno sempre rappresentato un apparato centralizzato. Mettere in discussione un simile ordine viene però percepito come un colpo di Stato.***

**Zanon:** Sì, questa analisi vale senz'altro anche per la Polizia e per i Carabinieri, un doppio eccessivamente costoso e problematico. D'altronde i magistrati di alto rango vengono continuamente trasferiti di tribunale in tribunale e questo certamente non li aiuta a sviluppare un legame con il territorio.

***Nella sua idea di „autonomia integrale“ la SVP ha chiesto in un primo momento di costituire una polizia provinciale. Evidentemente questa richiesta è stata dimenticata, visto che nella loro proposta di legge costituzionale sull'autonomia integrale Zeller e Berger non la chiedono più. In Italia sarai mai possibile regionalizzare la polizia?***

**Zanon:** Se teniamo conto che i compiti della polizia sono sostanzialmente assolti da parte della Polizia dello Stato, i Carabinieri e la Guardia di Finanza, una regionalizzazione è difficile da immaginare. Potrebbe essere realizzata, semmai, solo con la creazione di un corpo di polizia provinciale aggiuntivo, sotto il profilo dei costi si tratterebbe però di una misura insostenibile.

Non riesco ad immaginarmi invece che lo Stato possa trasferire la polizia alla sola Provincia

autonoma di Bolzano. Anche nel caso del passaggio alla Provincia delle Agenzie delle entrate, oggi ancora statali, si crea un problema simile: quale ruolo avrà la Guardia di Finanza? Si creano nuovi problemi di coordinamento.

Una soluzione ragionevole per adattare meglio il ruolo della polizia ai bisogni della nostra provincia quindi potrà essere quella di prevedere l'obbligo del bilinguismo per tutti i funzionari in servizio in provincia di Bolzano. Questo non solo potrà far crescere il legame della polizia col territorio, ma porterebbe anche a più stabilità del personale.

#### ***Come è la situazione nei tribunali per quanto riguarda la lingua?***

**Zanon:** L'impiego delle due lingue principali presso i tribunali per adesso direi che è soddisfacente, ma ci sono ancora grandi spazi di miglioramento. Penso per esempio a centinaia di moduli impiegati in tribunale, la cui traduzione spesso è poco riuscita. Questo richiede impegno e risorse aggiuntive, cioè personale adeguato attualmente non disponibile.

Sull'impiego delle lingue purtroppo non esistono statistiche ufficiali nelle varie procedure legali, per cui eventuali lacune non emergono subito. In questo contesto è anche molto urgente che gli avvocati siano effettivamente bilingui. Già questo consentirebbe di semplificare e snellire gran parte delle procedure e perciò anche notevoli risparmi. Un simile salto di qualità nella garanzia del bilinguismo nei tribunali potrebbe essere ottenuto attraverso una nuova modalità di svolgimento dei concorsi, nei quali i candidati svolgerebbero l'esame scritto e orale in due lingue.

#### ***Quale può essere un'obiezione seria contro il passaggio dell'amministrazione della giustizia alle due Province autonome?***

**Zanon:** Se con tale passaggio intendiamo il passaggio del personale amministrativo, degli edifici e delle apparecchiature non ci sarebbe niente da obiettare. Esiste già da parecchi anni un accordo con la Regione per dotare i tribunali di Trento e Bolzano del supporto tecnico necessario, cioè computer, pubblicazioni, apparecchi d'ufficio. Oggi i tribunali locali dispongono di un buon supporto a questo riguardo. Questo funziona bene e, se si mette a confronto il personale, ciò non incide molto sul piano dei costi. In altre città e regioni la situazione è peggiore. Nell'ambito di un passaggio dell'amministrazione della giustizia alla Provincia questo aspetto comporterebbe un miglioramento. Un esempio di un servizio obsoleto è la gestione delle dichiarazioni di appartenenza al gruppo linguistico. Il tutto viene ancora gestito in modo manuale, non informatizzato, ciò che comporta quindi sia rischi che costi elevati. Non a caso questo tipo di servizio continua a provocare l'indignazione di tanti cittadini.

#### ***Perché la Provincia di Bolzano non potrebbe avere un suo proprio tribunale d'appello a Bolzano?***

**Zanon:** Dal 1996 Bolzano dispone di una sede distaccata della Corte d'Appello di Trento, in cui vengono trattati sostanzialmente tutti i ricorsi contro le sentenze emesse da altri tribunali attivi sul territorio della provincia. Questa sezione distaccata della Corte d'Appello dipende

dalla Corte di Trento per tutte le questioni riguardanti la magistratura in senso stretto, ma come Corte d'Appello conserva la sua autonomia. Se viene fatto ricorso contro una sentenza del Tribunale di Bolzano, la procedura d'appello è interamente trattata a Bolzano e Trento non c'entra. Anche gli altri tribunali sono legati a Trento per la gestione dei ruoli dei magistrati. Se creassimo una Corte d'appello a sé stante a Bolzano, verrebbe meno anche ogni dipendenza da Trento e avremmo una nostra sede della Corte d'Appello a pieno titolo. Dall'altra parte però ciò comporta anche nuovi compiti e spese aggiuntive.

La creazione di una Corte d'Appello a pieno titolo a Bolzano sarebbe una soluzione chiara, ma anche problematica. E questo per due motivi:

1. Sia i giudici che la Provincia di Trento sarebbero contrari, perché temono di perdere la loro Corte d'Appello a favore di Verona.
2. Dal canto suo la magistratura di Bolzano potrebbe perdere il rapporto di equilibrio con i colleghi di Trento, che finora nella formazione permanente e nei dibattiti interni ha sempre dato ottimi frutti. Inoltre ci sarebbe il pericolo che i nostri giudici trascorrono tutta la loro attività professionale in provincia, un rischio reale a causa dei meccanismi particolari per l'assunzione dei giudici e dei procuratori in provincia di Bolzano e anche della loro permanenza solitamente molto lunga in provincia.

#### ***C'è la proposta di non far più nominare i magistrati del TAR di Bolzano da parte del Consiglio provinciale, ma di assumere anche questi giudici mediante regolare concorso. Una buona riforma?***

**Zanon:** Se pensiamo alle varie querele sulla copertura di alcuni posti che ultimamente risultavano vacanti presso il TAR di Bolzano, penso sia utile che quei posti vengano occupati da magistrati di carriera selezionati tramite concorso. Il bilinguismo è comunque una condizione indispensabile. Basterebbe perciò bandire un concorso speciale come peraltro avviene anche per altri posti della magistratura. Questo potrebbe sicuramente promuovere l'indipendenza. La maggior parte dei giudici amministrativi del TAR, che non provengono dalla carriera giurisdizionale, si sono poi pienamente inseriti nel loro nuovo ruolo. È comunque diverso l'atteggiamento di un giudice di 30-35 anni che per la prima volta vince un concorso e inizia la sua carriera come magistrato amministrativo rispetto ad una persona, pur sempre competente, che proviene da un settore del tutto diverso. I magistrati amministrativi nominati dal Consiglio provinciale svolgono il loro lavoro con grande competenza e con la dovuta indipendenza di un magistrato. Tuttavia mi sembra che la nomina di magistrati da parte di organi politici possa generalmente essere vista con un certo scetticismo.

*L'intervista è stata condotta da Thomas Benedikter.*

# Quale autonomia culturale e politica formativa in un' "autonomia integrale"?

*Pius Leitner*

Dobbiamo fare una politica che renda capaci le persone di realizzare la propria vita in modo autonomo e trovare un posto di lavoro stabile. Ciò dipende in gran parte dalla politica formativa. Il Sudtirolo è un piccolo fazzoletto di terra, occorre sapere che non è possibile praticare qui qualsiasi professione altamente qualificata. Un biologo molecolare deve tener conto del fatto che qui non può trovare un lavoro. Se oggi si stima una carenza di medici a medio termine, occorre preparare i giovani in questa direzione, e rafforzare determinate materie già alla scuola superiore che creino le condizioni per orientarsi a intraprendere tali studi. Abbiamo la possibilità e la necessità di iniziare dai piani di studio per formare in base al fabbisogno. Già l'assessore alla cultura Anton Zelger aveva detto in passato: "Dobbiamo stabilire un equilibrio tra profili accademici e profili professionali. Negli anni 1990 avevamo questa tendenza: tutti devono fare la maturità e andare in Provincia. E' stata sviluppata un'amministrazione autonoma, qualche volta anche gonfiata. Per molti si trattava di un bacino di raccolta, sottraendo così molte risorse al settore economico privato. Ciò non sarà più possibile in futuro.

La storia dell'autonomia ha zone di luce e di ombra. E' accaduto di pari passo. Nel 1992 ci si è lasciati sfuggire l'occasione per un nuovo orientamento. Noi Freiheitliche esistiamo già dal 1992 e il nostro pensiero va oltre l'autonomia, vogliamo una società post-autonomia. Con questo non voglio dire che non difendo l'autonomia, che ha portato anche tanti risultati positivi. Prima di puntare su qualcosa d'altro occorre riflettere in modo accurato. Come tutti sanno, il nostro obiettivo è uno Stato libero e indipendente.

Mi azzardo a dire che già oggi in Sudtirolo abbiamo una scuola plurilingue. Gli studenti che sostengono la maturità escono dalla scuola superiore già con tre lingue. Il plurilinguismo quindi è già una realtà. Se sempre più italiani si iscrivono alle scuole di lingua tedesca, anche questa a sua volta diventa in un certo senso una scuola plurilingue. Ognuno di noi oggi riconoscerà che la conoscenza di diverse lingue rappresenta un vantaggio. Molte cose sono di certo migliorate, ma dobbiamo senz'altro investire ancora di più.

In Sudtirolo la situazione è diversa a seconda del luogo di residenza. Se qualcuno nella zona più periferica della Valle Aurina riceve un impiego, non verrà più a contatto con qualcuno di lingua italiana, a meno che l'azienda non abbia partner commerciali di quella lingua. La situazione si complica per gli italiani quando si trovano di fronte al dialetto. Sono stato per 17 anni impiegato all'Agenzia delle dogane e ho dovuto confrontarmi con le caratteristiche e gli interessi degli italiani. Con gli italiani abbiamo comunicato troppo poco in "Hochdeutsch". Per un sudtirolese non è così semplice. In Sudtirolo ci sono molte situazioni diverse. Se vogliamo una società nella quale in linea di principio a entrambe le lingue venga attribuito

lo stesso valore, deve crescere anche la disponibilità ad avvinarsi e aprirsi all'altro. Il bilinguismo come dovere non viene ancora visto da tutti come una cosa naturale e ovvia. Ma imparare una lingua è anche un duro lavoro, una bella sfacchinata. Sconsiglio di rinunciare al dovere del bilinguismo, perché poi ci si allontana o si rinuncia al grado di intensità dell'apprendimento linguistico. La seconda lingua diventerebbe poi solo una scelta opzionale, da noi deve però rimanere un elemento centrale.

Per l'apprendimento della seconda lingua è indispensabile che gli insegnanti di seconda lingua siano formati meglio. Un responsabile della scuola italiana, ad una conferenza, ha sostenuto che una parte preponderante degli insegnanti di seconda lingua non hanno quell'idioma come madre lingua. Una dichiarazione che mi ha spaventato. Nelle scuole italiane dunque il tedesco viene in parte insegnato da persone che non sono di lingua tedesca. Una volta in Consiglio provinciale Giorgio Holzmann mi disse che a scuola non aveva mai avuto un insegnante di madre lingua tedesca. Ci sono dunque molti punti sui quali intervenire e uno di questi è decisivo: dobbiamo formare bene gli insegnanti di seconda lingua. Altre lingue vengono apprese nel modo adeguato. Dobbiamo dunque insegnare il tedesco e l'italiano come lingua straniera e si deve impostare la lezione in modo maggiormente orientato alla prassi. In questo senso ci sono molte cose da migliorare.

Se introduciamo il metodo CLIL, il cosiddetto "insegnamento di materie non linguistiche nella seconda lingua o veicolare", dobbiamo pensare agli effetti sul mercato del lavoro. Molti insegnanti di lingua tedesca temono di perdere il posto, molti insegnanti di lingua italiana invece sperano di trovarne uno.

Un fondamento culturale non nasce dall'oggi al domani. Abbiamo la fortuna di vivere in un punto d'incontro tra l'area culturale tedesca e quella italiana. Un aspetto cui facciamo troppo poco onore. Il Sudtirolo può sentirsi parte di due grandi nazioni culturali. Ai filosofi Kant e Adorno stanno di fronte altrettanto grandi filosofi italiani. Purtroppo nella politica culturale la qualità viene sostituita dalle quote. E ciò accade anche nella cultura e nell'arte.

Una cultura che sia degna di questo nome non nasce con il potere, bensì grazie a persone e gruppi eccellenti provenienti dal popolo, che però lo superano per mantenere in vita la cultura. Tutto per tutti allo stesso modo non funziona e non porta a niente. Deve essere chiaro che le quote significano un abbassamento della qualità, non il contrario purtroppo. In ogni settore la cultura nasce laddove non c'è maggioranza, ciò non serve a raggiungere lo scopo, perché una grande cultura è opera delle minoranze. Il filosofo della cultura Prof. Günter Seubold definisce la cultura delle quote perfino una barbarie, il contrario della cultura. Nietzsche descrive il governo delle quote in ambito culturale come „democratismo". Seubold lo definisce invece autoritario-paternalistico, non trasparente e totalitario.

Il fondamento della cultura si trova nella lingua. Quando non ci si prende più veramente cura della lingua, tutto ruota per il verso sbagliato. Non la si può per così dire trattare come un monumento, solamente guardarla con stupore. Non ho l'impressione che la politica culturale e formativa sia consapevole che non è possibile ottenere innovazioni intelligenti sulla base di una quota.

Norbert Lammert rispose una volta alla domanda, cosa sia tipico tedesco: "la domanda stes-

sa". Nessun popolo si occupa così tanto del proprio stato d'animo, forse per motivi storici. Anche per i sudtirolesi vale lo stesso. Un concetto che viene percepito come tipicamente tedesco è quello di "Heimat". Una parola che non è possibile tradurre letteralmente. Non c'è una traduzione adatta. Heimat, lingua e identità sono strettamente intrecciate tra di loro, le circostanze concrete della vita invece possono mutare. Erasmo da Rotterdam a questo proposito disse: „La mia Heimat è là dove ho la mia biblioteca“. Ciò non significa altro che: mi costruisco il mondo da solo attraverso la cultura. Ma non tutti sono degli Erasmo da Rotterdam. E' possibile definire un'appartenenza, ma la si deve soprattutto vivere. Non la si può sostituire.

Ora abbiamo una nuova situazione con l'immigrazione, in Sudtirolo sono rappresentate oggi oltre 150 nazioni. Anche nei singoli Comuni di periferia la percentuale dei cittadini stranieri è molto alta. Ci attendono quindi nuove sfide. Nella nuova legge sull'immigrazione vengono elencate diverse misure, ci sono però pochi contenuti. Ha la sembianza di un adempimento del dovere. Ma noi abbiamo non solo il dovere, abbiamo anche l'interesse all'integrazione degli stranieri. Anche questo gioca un ruolo essenziale per lo sviluppo culturale. Non abbiamo una competenza autonoma in materia di immigrazione. Molti stranieri hanno trovato in Sudtirolo la loro seconda Heimat.

Come si definisce l'identità di fronte ai grandi flussi migratori? Il Sudtirolo non è un paese composto solamente da tedeschi, italiani e ladini, ora abbiamo anche 45mila stranieri qui. Questa realtà ribalta totalmente la questione dell'identità. Se considerata sul piano politico la multiculturalità è certamente una definizione appropriata del quadro attuale come noi lo vediamo esteriormente, ma non è un'idea di auto stabilizzazione di una società moderna, almeno non come io la immagino. Si addicono a questo proposito le parole di Kurt Biedenkopf: "Se una società vuole essere multiculturale e allo stesso tempo non perdere la propria identità, ha bisogno di un filo conduttore comune, una "cultura dominante" (Leitkultur)".

In linea di massima c'è bisogno di una tale cultura dominante per offrire un orientamento laddove persone di diverse culture vivono insieme. E anche in Sudtirolo questo ha una sua legittimità.

La multiculturalità nasce attraverso la presenza di molti individui appartenenti a diverse culture. E una persona può sentirsi a casa in parecchie culture. La multiculturalità come immagine della società nasce attraverso molti individui che appartengono a diverse culture. Come sudtirolesi argomentiamo spesso adottando un atteggiamento difensivo: la storia, il fascismo, le opzioni.

Dopo il 1992 abbiamo ignorato di assumere un comportamento più offensivo nei confronti delle altre culture. Ciò non significa che si deve abbandonare ciò che si ha. Vorrei ora tornare alla mia esperienza presso l'Agenzia delle dogane. Dopo ogni discussione con i colleghi ho sempre detto. "Non farete di me un italiano, ma nemmeno io voglio fare di voi degli austriaci. Ma viviamo nello stesso paese e abbiamo quotidianamente il piacevole compito di costruirlo insieme, ciascuno nella sua cultura e identità. Da questo può scaturire qualcosa di nuovo.

In relazione alla proporzionale applicata ai gruppi linguistici vorrei innanzitutto ricordare che

la proporzionale etnica ha contribuito alla pacificazione. Se oggi vogliamo abrogare la proporzionale così a cuor leggero, questo potrebbe sortire anche effetti negativi per gli italiani, dato che oggi la proporzionale tutela più gli italiani dei tedeschi. Alla fine degli anni 1990 gli studenti delle scuole superiori italiane hanno protestato davanti al Consiglio provinciale contro l'introduzione del tedesco come materia d'esame alla maturità. Le destre italiane hanno combattuto contro la proporzionale fino a demonizzarla. Oggi non è più così. Naturalmente anche la storia ha le sue insidie, nello specifico in riferimento alla legge elettorale: con il nuovo diritto elettorale nazionale a San Candido un italiano non potrà mai votare un rappresentante del proprio gruppo linguistico. Perché gli italiani non hanno protestato contro questa legge? Perché non si fa un collegio elettorale per tutto il Sudtirolo? La SVP pensa solo alla politica di partito, non seconda la logica del gruppo etnico. Nel mio Comune di Rio Pusteria gli italiani avevano una volta tre consiglieri comunali, oggi non sono più presenti in Consiglio comunale con un proprio rappresentante. Gli italiani si concentrano sempre più nelle città cercando una comunità culturale affine. In linea di principio si può dire che le persone vogliono vivere la loro cultura.

Naturalmente sono per mantenere in vigore l'articolo 19 dello Statuto di autonomia, devo però ricordare che l'articolo è già stato liberamente interpretato da parte della Giunta provinciale più di una volta. Come è noto l'insegnamento della seconda lingua inizia oggi già nel primo anno di scuola elementare e non nel secondo come previsto dallo Statuto. Il significato originario era il meccanismo di tutela, fissando cioè per iscritto il diritto alle lezioni in lingua madre, indispensabile per l'esistenza di una minoranza etnica.

Abbiamo molte possibilità per quanto concerne l'apprendimento delle lingue, e cito un insegnante di una scuola professionale italiana, che una volta ha detto: "Un bambino con un talento medio e un tal numero di ore di lezione per la seconda lingua può imparare anche il cinese". Dipende dalla volontà e dal metodo. L'esempio dei genitori è altrettanto decisivo. I miei vicini che vivono in un piccolo condominio sono una famiglia mistilingue: il padre è un funzionario del fisco, parla solamente italiano con le figlie, la madre è un'insegnante di tedesco, parla tedesco in modo sistematico con entrambe le figlie. Conosco pochi casi di giovani bilingui come lo sono loro. La scuola, però, non può lasciare che siano solo i genitori a svolgere questa funzione, deve esserci una sinergia, un obiettivo comune.

*Pius Leitner,  
Consigliere provinciale, fondatore e già presidente  
del partito Die Freiheitlichen*



# Più potere ai cittadini all'interno di un'autonomia completa

*Thomas Benedikter*

Cosa significa „sovranià“ dei cittadini e delle cittadine in una democrazia? Il potere originario proviene dai cittadini che lo delegano per un determinato arco di tempo ai loro rappresentanti all'interno delle istituzioni elette a vari livelli. La legittimità politica dei rappresentanti deriva dal voto, ma con i diritti referendari i cittadini si riservano il diritto di riappropriarsi del potere decisionale se un numero minimo di persone lo richiede. Nelle votazioni referendarie tutti i cittadini hanno la possibilità di esprimersi direttamente su un quesito concreto. Poi ci sono altri metodi partecipativi che consentono ai singoli cittadini di far sentire la loro voce. Essi in qualche misura possono esercitare un controllo, avanzare proposte, porre un veto, esprimere delle preferenze. La sovranità dei cittadini è l'argine allo strapotere del palazzo e dei partiti, ai gruppi di interesse dominanti, ai poteri forti. Proprio nella loro funzione di cittadini, le persone si confrontano sulla base dei loro valori e aspirazioni, dei loro problemi e preoccupazioni, delle loro proposte e idee per il bene della comunità, in una forma non mediata dall'alto. Ciò consente di correggere lo squilibrio nella spartizione del potere politico e contrattuale presente nella nostra società.

Per motivi storici l'autonomia della Provincia di Bolzano è stata sviluppata da una ristretta élite di politici. Per decenni questa élite, facente capo ad un partito eletto da un'ampia base popolare, ha goduto di una forte legittimazione, a scapito della sovranità dei singoli cittadini. Fino al 2005 non erano contemplati diritti referendari a livello provinciale, poi, proprio nel 2005, fu votata una legge provinciale da molti ritenuta impraticabile e solo nel 2009, 61 anni dopo l'avvento della democrazia in Sudtirolo, ebbe luogo il primo referendum provinciale. Fino alla fine degli anni 1980 la battaglia per l'autonomia dettava l'agenda mettendo in ombra il pluralismo politico. Già dagli anni 1970 in poi emerse nei sudtirolesi di lingua tedesca e ladina la percezione di non sentirsi del tutto rappresentati dalla SVP e da 20 anni a questa parte ci sono diversi tentativi al fine di consentire una maggiore partecipazione diretta alle scelte politiche.

La limitazione più palese dei diritti di partecipazione dei cittadini si trova proprio nello sviluppo dello Statuto di autonomia, nel rapporto con Roma e nel rapporto fra i gruppi etnici all'interno della provincia. Questo è dovuto a motivi storici, ma anche all'opinione diffusa che un tale conflitto possa essere risolto solo a livello delle élite, dei vertici dei partiti di governo in accordo con il Governo di Vienna. La via delle trattative e della diplomazia è inevitabile e necessaria, ma non può giungere a tal punto da escludere ogni diritto dei cittadini alla partecipazione diretta nella definizione dello Statuto, ovvero della „costituzione provinciale“, e non può nemmeno escludere da questo processo tutte le forze politiche di minoranza.

za. Per citare alcuni esempi: non esiste un diritto di iniziativa del Consiglio provinciale, né un diritto di veto, nessuna rappresentanza obbligatoria delle forze politiche di minoranza nelle Commissioni paritetiche, nessun coinvolgimento nelle trattative finanziarie fra la Provincia e lo Stato. Solo nel 2001 i cittadini hanno ottenuto il diritto all'iniziativa popolare, che va disciplinato con legge provinciale. L'Alto Adige, quindi, non fa eccezione nella generale interpretazione restrittiva dei diritti referendari (iniziativa popolare e referendum confermativo) presente in tutte le Regioni d'Italia.

Si tratta di un deficit che va colmato all'interno di una riforma dell'autonomia. Occorre avviare la riforma dello Statuto di autonomia con un altro tipo di metodo. I cittadini devono poter partecipare per potersi meglio identificare con un testo che ha la valenza di una „costituzione provinciale“. E' necessario inserire nello Statuto anche i diritti di partecipazione quale espressione della sovranità dei cittadini. Su questa base lo Statuto quale „costituzione provinciale“ dovrà offrire ai cittadini un'ampia gamma di strumenti di partecipazione, utili a promuovere un più forte coinvolgimento della popolazione nei processi decisionali, non per ostacolarlo come è avvenuto finora. Oltre alle possibilità già contemplate dalla legislazione provinciale, quali potrebbero essere i diritti di partecipazione da inserire nello Statuto? Uno sguardo sui diritti più significativi:

## **1. L'iniziativa popolare per le cosiddette „leggi provinciali sulla forma di governo“**

La possibilità, prevista dall'art. 47, comma 4 dello Statuto, di disciplinare autonomamente la forma di governo (legge elettorale, democrazia diretta, elezione diretta del Presidente della Provincia) non è sufficientemente chiara nell'attribuzione della competenza legislativa. Questo diritto compete esclusivamente al Consiglio provinciale, mentre agli elettori è riservato solo il referendum confermativo? L'iniziativa popolare (referendum propositivo) va attribuita senza mezzi termini ai cittadini in riferimento a tutte le competenze legislative provinciali.

## **2. Introduzione dell'iniziativa statutaria per il Consiglio provinciale e per i cittadini**

L'iniziativa statutaria, cioè il diritto di poter proporre modifiche allo Statuto di autonomia, non può essere una competenza che spetta solo al Parlamento e al Consiglio regionale, ma anche ai due Consigli provinciali distintamente, nonché ai cittadini di entrambe le Province autonome. Un numero minimo di cittadini deve poter presentare una proposta normativa al Parlamento. Qualora questa non fosse trattata entro un termine predeterminato, si dovrebbe passare ad una votazione referendaria a livello provinciale, rispettando il metodo della doppia maggioranza (cfr. la proposta di legge di iniziativa popolare dell'Iniziativa per più democrazia, [www.dirdemdi.org](http://www.dirdemdi.org)).

## **3. Rafforzamento del ruolo del Consiglio provinciale**

Il ruolo e il peso del Consiglio provinciale andrebbe rafforzato con vari emendamenti allo Statuto di autonomia. Le Commissioni paritetiche dovrebbero trasformarsi in organi di raccordo fra il Parlamento nazionale e quello locale, e non dovrebbero essere composte da

tecnic, bensì da consiglieri e parlamentari eletti. Il Consiglio provinciale dovrebbe inoltre assumere la competenza per l'accordo finanziario fra lo Stato e la Provincia e dovrebbe ottenere un diritto di veto sulle modifiche allo Statuto attuale da parte del Parlamento. In fondo anche le Regioni a statuto speciale dovrebbero ottenere l'autonomia statutaria, cioè la facoltà di modificare il loro statuto con una maggioranza qualificata. Questo atto può solo essere accolto o respinto, ma non modificato dal Parlamento. Nello Statuto andrebbe previsto espressamente il diritto del Consiglio provinciale di istituire una Convenzione statutaria in caso di un'ampia revisione dello Statuto. I dettagli andrebbero disciplinati da una legge provinciale specifica.

#### **4. Revisione dell'art. 104 dello Statuto sulle norme finanziarie**

Anche il rapporto finanziario fra Stato e Provincia dovrebbe rientrare nel corpus dello Statuto, che dovrebbe essere modificabile solo con la procedura costituzionale regolare (art. 138 della Costituzione) previa intesa con il Consiglio provinciale.

#### **5. Introduzione del referendum confermativo sulle modifiche dello Statuto di autonomia**

Secondo l'art. 138 della Costituzione 1/5 dei parlamentari, 5 Consigli regionali o 500.000 elettori hanno il diritto di richiedere un referendum confermativo, nei casi in cui il Parlamento decida una modifica della Costituzione con sola maggioranza semplice. Giustamente, dal 2001, non è più previsto un referendum confermativo nazionale sulle modifiche allo Statuto di autonomia (art. 103 Statuto), ma l'analogo diritto al referendum confermativo costituzionale, presente a livello nazionale, manca a livello provinciale e regionale per le modifiche statutarie.

#### **6. Attribuzione dell'autonomia statutaria alla Provincia autonoma di Bolzano (sul modello delle Regioni a statuto ordinario)**

Con questo la Provincia potrebbe emendare con maggioranza qualificata il proprio Statuto, conservando il suo carattere costituzionale (perciò le modifiche dovrebbero essere ratificate dal Parlamento in un secondo passaggio).

#### **7. Trasferimento di tutte le competenze rilevanti per la democrazia provinciale e comunale dalla Regione alle Province autonome**

Le competenze rilevanti per il regolamento della forma di governo (stipendi dei consiglieri, ordinamento dei Comuni) dovrebbero essere trasferite alle Province, a prescindere dal futuro ruolo della Regione.

#### **8. Diritto di voto referendario relativo a questioni di sovranità**

Un tale diritto, benché in evidente contrasto con l'art. 5 della Costituzione e di improbabile attuazione da parte del Parlamento, è però teoricamente e democraticamente fondato sulla base della sovranità dei cittadini di una regione. Una votazione sullo status della Provincia di Bolzano andrebbe legata ad una maggioranza "doppia e qualificata", ossia alla maggioranza dei voti assoluta a livello provinciale e alla maggioranza all'interno dei gruppi linguistici (cfr. la proposta dell'Iniziativa per più democrazia per una nuova legge sulla democrazia diretta

riguardo a quesiti „eticamente sensibili“).

Tutta una serie di altri diritti ed istituzioni importanti per la qualità della partecipazione dei cittadini, per l'indipendenza delle istituzioni pubbliche e per i diritti di controllo può poi essere introdotta con legge provinciale. Di seguito è riportato un elenco di certo non esaustivo di tali possibilità che consentono una maggiore promozione della partecipazione alla politica dei cittadini e una democratizzazione del potere politico in Sudtirolo/Alto Adige:

- 1) Introduzione di un diritto elettorale più equo e democratico per il Consiglio provinciale, con il diritto al voto postale per tutti, indipendentemente dalla residenza. Riduzione dei costi delle votazioni/elezioni tramite innovazioni organizzative.
- 2) Nuovo regolamento della retribuzione dei politici (consiglieri e assessori provinciali, sindaci ecc.) nonché dei finanziamenti ai partiti. Una volta passata la competenza dalla Provincia alla Regione, anche queste leggi, a differenza della situazione attuale, andrebbero sottoposte a referendum (referendum propositivo e referendum confermativo).
- 3) Ampliamento della partecipazione politica dei cittadini attraverso un buon regolamento della democrazia diretta, introducendo tutta la gamma dei diritti referendari moderni sul modello dei paesi e delle regioni con un sistema avanzato di democrazia diretta.
- 4) Diritto di trasparenza dell'amministrazione pubblica presenti sul territorio provinciale di ogni livello di governo. Introduzione del diritto del cittadino alla trasparenza dell'amministrazione pubblica (statale, provinciale, comunale), istituendo la figura di garante del diritto all'informazione e l'istruttoria pubblica.
- 5) Realizzazione di un ufficio provinciale per la promozione della partecipazione politica (modello di riferimento: l'Autorità regionale per la partecipazione della Toscana).
- 6) Impossibilità di cumulare cariche e funzioni pubbliche per garantire l'indipendenza della pubblica amministrazione.
- 7) Nuove forme di coinvolgimento dei cittadini nelle procedure di consultazione e programmazione: diritto di informazione e di proposta per associazioni, categorie economiche e cittadini, diritto di audizione istituzionale (sulla falsariga della „Vernehmlassung“ svizzera).
- 8) Introduzione del referendum finanziario a livello comunale: a partire da un determinato importo della spesa pubblica per uno specifico progetto, una percentuale di cittadini (esempio: 5-10%) può chiedere il referendum confermativo sulle delibere della Giunta comunale; introduzione del bilancio partecipativo.
- 9) Abolizione del quorum di partecipazione in tutti i tipi di referendum provinciali e comunali.
- 10) Partecipazione dei cittadini al controllo dell'Agenzia delle Entrate (destinata a passare nella sfera di competenza delle Province autonome). Nell'organo di controllo dovrebbero risiedere anche rappresentanti dei contribuenti, rappresentanti delle categorie economiche e dei consumatori.
- 11) Settore dell'energia: nelle società di produzione e distribuzione dell'energia elettrica do-

vrebbe essere inserita una rappresentanza istituzionale dei consumatori e dei cittadini in generale.

- 12) Coinvolgimento dei cittadini con nuove forme di partecipazione ai processi di programmazione provinciale e comunale (per esempio attraverso i „Consigli civici - Bürgerräte“).
- 13) Ampliamento dell'autonomia scolastica sul piano gestionale.
- 14) Rafforzamento dell'autonomia dei Comuni, come previsto dalla Costituzione, riducendo la dipendenza finanziaria dei Comuni dalla Provincia e ampliando le fonti di autofinanziamento dei Comuni attraverso tasse e tributi comunali.
- 15) Introduzione della materia „politica e diritti civili“ in tutti i tipi di scuola media superiore.
- 16) Distinzione più chiara fra partiti, media e potere politico. Garantire l'assoluta autonomia redazionale dell'ente radiotelevisivo pubblico anche dopo il passaggio alla Provincia autonoma. Creazione di un garante della neutralità dell'informazione come servizio pubblico.
- 17) Consulta indipendente per il settore culturale e scientifico per garantire l'assegnazione dei contributi in forma imparziale.
- 18) Introduzione di una Corte dei Conti provinciale indipendente, non nominata dalla Giunta provinciale, ma come parte della magistratura per il controllo di tutte le spese pubbliche provinciali
- 19) Rafforzamento delle funzioni di controllo dei cittadini nelle società di proprietà pubblica o controllate da enti pubblici (della Provincia e dei Comuni). Copertura di tutte le cariche attraverso concorso pubblico
- 20) Indipendenza del Tribunale amministrativo, nessuna nomina di magistrati del Consiglio di Stato né del TAR, bensì convocazione dei giudici attraverso regolare concorso.

## Per un'autonomia delle cittadine e dei cittadini

*Riccardo Dello Sbarba*

Parto dall'indagine di POLITIS che ci è stata presentata. Risulta che il 40 per cento si dichiara favorevole all'abolizione della proporzionale per quanto riguarda le prestazioni sociali. Il dato dice molto non tanto sulla proporzionale, ma su quanto le persone sanno della proporzionale. Infatti in quasi tutte le prestazioni sociali oggi la proporzionale è ampiamente abolita. Nella politica sociale già prevale il bisogno! E tuttavia nell'immaginario collettivo è rimasta della proporzionale un'idea molto più rigida di quanto non succeda nella realtà. Perché?

In Sudtirolo abbiamo avuto negli ultimi 20 anni una politica del doppio binario. Da un lato la politica ha reagito in qualche modo ai mutamenti della società, dall'altro quella di Durnwalder è stata l'era del "fate pure, ma non diciamolo": l'esempio eclatante è quello dell'immersione nelle scuole italiane, praticata ovunque e negata a parole, o ultimamente nascosta dietro l'asettica sigla "CLIL".

I cittadini e le cittadine sono rimaste vittime di questa logica. Nonostante la vicinanza della politica ai cittadini e la capacità di reazione che la politica ha avuto di fronte ai mutamenti della società, l'autonomia è stata gestita sempre con una specie di "diplomazia segreta" Roma-Bolzano, con la Commissione dei 6 e dei 12 come cabina di regia. Tutto si è svolto sull'asse verticale tra i due esecutivi che si incontrano e tracciano il solco dell'autonomia, ma al chiuso delle stanze e dei ministeri, secondo il motto: "meglio non far sapere ai cittadini e alle regioni vicine, perché altrimenti chissà cosa succede". Poi le regioni vicine hanno capito come funziona il giochetto e ora ci guardano tutti in cagnesco.

Ciò ha avuto come ulteriore conseguenza il fatto che i cittadini hanno un'immagine riduttiva dell'autonomia, della convivenza e delle possibilità di intervenire di cui dispongono. La Convenzione per la riforma dell'autonomia dovrebbe ribaltare l'asse da verticale a orizzontale, dovrebbe poter offrire l'opportunità per una riforma partecipata dell'autonomia, per far sì che l'autonomia diventi parte della carne e del sangue della popolazione di questa terra. Un'occasione storica per guardarsi in faccia tra persone di questa terra e stipulare un patto per la convivenza, aprendo una fase nuova, quella dell'autonomia dei cittadini e delle cittadine. Un patto costituzionale dal basso per l'autonomia, per la pace e la convivenza. Attraverso processi avanzati di partecipazione. Vi sono esperienze avanzate proprio intorno a noi: il Bürgerrat del Vorarlberg, per esempio. O forme partecipate di discussione e decisione, come anche nella nostra terra sono state sperimentate. La nuova autonomia non può restare affare di una élite di politici e professori!

La diplomazia segreta Roma-Bolzano avrebbe dovuto concludersi nel 1992, quando c'è stata la quietanza liberatoria. La situazione invece si è fossilizzata, cristallizzata, non riuscendo ad andare avanti. Ora siamo veramente fuori tempo massimo. O c'è una solidarietà orizzontale oppure c'è il rischio che certe fratture ritornino in un conflitto per le risorse.

La riforma dell'autonomia non può ridursi ad una lista della spesa, occorre definire la chiave e i valori fondamentali. Nello Statuto abbiamo una serie di norme, "digerite" da gran parte della popolazione. Quando sono arrivato in Alto Adige, io che mi consideravo o toscano o cittadino del mondo, ho scoperto per la prima volta che dovevo "diventare" italiano, che onestamente era l'identità con cui meno mi identificavo. E' stato uno shock quando ho scoperto che questo mio dovermi definire italiano aveva dei riflessi sui diritti e sull'accesso alle risorse. Col tempo ho capito che queste si chiamano "misure positive", o meglio, "discriminazioni positive", come lo sono anche le quote rosa. Le ho digerite.

Dopo vent'anni di fascismo e altri vent'anni di politica democristiana centralista, per ripristinare i diritti della minoranza di lingua tedesca e ladina sono state adottate delle misure che sono "discriminatorie", derogando al principio secondo il quale tutti gli esseri umani sono uguali, e imponendo "correttivi" come la proporzionale, il censimento etnico, la separazione delle scuole. Si sacrificano diritti e libertà individuali per ripristinare la giustizia.

Si trattava di misure necessarie, ma che implicavano anche dei problemi: la prevalenza del gruppo sulla singola persona, la cui libertà veniva limitata. E il sospetto verso tutto ciò che non fosse chiaramente distinto e separato, il sospetto ad esempio verso il plurilinguismo e la multiculturalità, che pure sono la caratteristica più europea del Sudtirolo.

A queste libertà e questi diritti si rinunciava per il superiore obiettivo della giustizia, del risarcimento e della riparazione dai guai fatti dalla dittatura e dallo stato centralizzato. Si trattava di „rinunce“ considerate necessarie per creare le condizioni preliminari per la pacificazione e la convivenza.

Il rischio tuttavia è di restare inchiodati a questi preliminari, che ci si abitui, che queste „rinunce“ si cristallizzino e non si passi mai alla fase della libertà, dell'uguaglianza e di una convivenza più autentica e conviviale. Il rischio è che queste misure continuino ad alimentare la cultura della diffidenza, il gioco del „noi“ e del „loro“.

Per questo, in ogni sistema e in ogni costituzione, le „misure positive“ sono temporalmente a termine: una volta ripristinato l'equilibrio la società ha diritto di muoversi di nuovo liberamente e svilupparsi secondo meccanismi non costrittivi.

Anche la proporzionale, ad esempio, aveva una data di scadenza: 30 anni. Cioè il 2002. Si potrebbe anche citare un'altra data: il 1992, anno della „quietanza liberatoria“. Che ha sancito la fine del conflitto, con timbro delle due potenze „tutrici“: Italia e Austria, e sanzione dell'ONU. Ma anche a prescindere da queste tappe, è chiaro che le condizioni oggi sono diverse da quelle del 1972. Ed è anche chiaro purtroppo che i meccanismi di „tutela per separazione“ sono rimasti sostanzialmente intatti. Proporzionale e scuole separate sono considerate una soluzione permanente per garantire la pace. Eppure io penso che queste „discriminazioni positive“

debbano avere una fine. Non solo perché la rinuncia all'uguaglianza ci costa sempre più cara, ma perché grazie all'autonomia abbiamo oggi a disposizione strumenti ben più efficaci per la stessa tutela della minoranza linguistica.

Il mantenimento dello schema "dividersi per convivere" non fa onore ai risultati raggiunti dall'autonomia: l'ampio e forte autogoverno, la sovranità dei cittadini e la presenza delle istituzioni sul territorio. Il 95 per cento delle scelte che condizionano la nostra vita quotidiana vengono prese in Sudtirolo. Roma non rappresenta più un grande problema, semmai Bruxelles. La minoranza linguistica è tornata padrona a casa propria. Questa è la garanzia della propria tutela! Pensiamoci bene: ci tutela di più lo strumento della proporzionale, che è uno strumento vecchio e che viene corretto ogni settimana dalla Giunta a suon di deroghe, oppure ci tutela l'autogoverno? Secondo me ci tutela l'autogoverno, l'essere sovrani sul nostro territorio.

Io credo che il processo dell'autonomia avrebbe dovuto essere accompagnato da questo principio: più si sviluppa l'autogoverno, più si possono smantellare le misure della separazione, più si può affermare la libertà e il diritto delle singole persone di autodeterminarsi fuori dalla logica del gruppo.

L'autonomia infatti funziona su due registri, quello dei diritti personali e quello dei diritti di gruppo. I due registri vanno spostati a seconda della misura di autogoverno di cui godiamo. Più abbiamo autogoverno meno abbiamo logica di gruppo, meno separazione, meno proporzionale, meno censimento etnico e invece più libertà, più uguaglianza, più diritti individuali.

Se si adotta questo semplice criterio, c'è molto da fare. Elenco quattro proposte.

### **1) Prima proposta, una scuola bilingue per chi la vuole.**

Una scuola fatta di alunni e alunne di lingua italiana, tedesca, ladina e tante altre, e lo stesso di insegnanti, di segreterie, di bidelli di ogni lingua. Un ambiente totalmente plurilingue che faccia della formazione plurilingue il centro della propria missione educativa. Una scuola pensata, istituita e accompagnata dalle tre intendenze insieme, come progetto comune. Una scuola che formi il cittadino sudtirolese indiviso e plurilingue. Una scuola dove si impara a frequentare e voler bene all'altro, non a simularlo in sua assenza, come si fa nell'insegnamento tutto strumentale dell'"altra" lingua. Posso anche avere il patentino per avere un posto di lavoro, ma non basta per la convivenza, e neppure per un plurilinguismo reale.

La mia visione è dunque: più autogoverno e meno separazione, più autogoverno e più libertà di scelta. La mia proposta è quella di offrire la libera scelta per una scuola plurilingue accanto a quella di madrelingua per chi lo desidera. Un desiderio sacrosanto, che Alex Langer chiamava "bisogno di intimità". Ma si deve avere anche il diritto di formarsi come cittadino e cittadina che si senta a casa in tutti i mondi.

## 2) Seconda proposta, il superamento omeopatico della proporzionale.

Cioè una sospensione progressiva della proporzionale nei settori in cui è stato raggiunto un equilibrio, mantenendo comunque la possibilità di reintrodurla se da verifiche da farsi periodicamente si capisce che qualcosa non va. Se per esempio la composizione linguistica in un certo settore si discosta di più di una certa percentuale, allora si può aprire una verifica delle ragioni (può darsi che certi posti di lavoro non interessino un gruppo linguistico) e se si vede che lo sviluppo è condizionato da forme di discriminazione o svantaggio, allora si può ripristinare la proporzionale per un nuovo periodo. Insomma: la proporzionale come freno di emergenza, non come locomotiva.

## 3) Terza proposta, il definitivo disarmo del censimento etnico.

Il censimento è stato più volte modificato, ma con una logica che guarda ancora il cittadino con sospetto, lo considera “maligno”, “opportunist” e per questo lo combatte. Il censimento è stato declassato e reso anonimo, e questo è ottimo, ma sono stati introdotti troppi strumenti punitivi. Non si può essere puniti perché a 18 anni, mentre si studia, non ci si è ricordati di fare la prima dichiarazione e così al primo concorso si viene esclusi perché la dichiarazione fatta in ritardo è valida solo dopo molti mesi. Si tratta di una punizione assurda. La prima dichiarazione dovrebbe essere libera, cioè la persona dovrebbe poterla fare quando gli sembra più opportuno. E questo è solo uno dei tanti esempi di disarmo possibile.

## 4) Quarta proposta, censire le lingue in uso nella vita reale.

Nel censimento anonimo che viene fatto ogni dieci anni a fini statistici vengono rilevati soli i tre gruppi linguistici ufficiali. Ma le lingue ora sono molte di più, sono 116 almeno, più tre. Noi riduciamo ancora il Sudtirolo a un paese a tre monolinguismi. Bisognerebbe invece stilare una geografia reale e complessa delle lingue in uso: quante lingue usa ogni cittadino o cittadina, in quali ambienti, in quali occasioni, a quali età.

La percezione che abbiamo del nostro territorio è spesso falsata. Potremmo invece abituarci a un'immagine molto più plurale e capire che il Sudtirolo è molto più variegato di quanto pensiamo. Questa immagine ci farebbe bene per smantellare i blocchi – sia reali che mentali – e per capire quali e quante risorse, anche linguistiche, abbiamo.



*Riccardo Dello Sbarba,  
giornalista, Consigliere provinciale  
dei VERDI*

# Autonomia e partecipazione

*Bernd Karner*

La partecipazione è un tema oggi particolarmente presente nella vita pubblica della nostra società. E' anche noto che a questo proposito vengono usati artifici retorici ingenui e inefficaci, spesso inseriti nei discorsi della domenica. Ma che cosa significa “partecipazione” per i diversi ambiti della nostra società e cosa significa in particolare nell'ambito del rafforzamento e dello sviluppo della nostra autonomia territoriale? Con il termine “partecipazione” non intendiamo solo l'elaborazione di nuovi strumenti sul piano politico o l'istituzione di procedimenti che promuovano la democrazia. Intendiamo anche i rapporti che le persone instaurano tra di loro, cioè una migliore qualità delle relazioni interpersonali.

L'autonomia, così come la partecipazione, non sono fine a se stesse. L'autonomia territoriale ha senso solo nella misura in cui è in grado di far progredire in meglio le opportunità e la qualità della vita per i cittadini coinvolti. E' evidente che ciò possa funzionare meglio in contesti relativamente semplici, su piccola scala. Il pensiero, la gestione e l'azione secondo il principio di sussidiarietà rappresentano perciò una premessa importante, poiché il centralismo di un piccolo principato isolato a questo proposito non è di certo efficace. In base al principio di sussidiarietà le funzioni e la risoluzione dei problemi devono essere garantite il più possibile dalla singola persona interessata e solo quando ciò non è possibile da enti privati, da gruppi più piccoli, dalle realtà che più si trovano vicino alla persona interessata. La responsabilità, la competenza e le risorse necessarie rappresentano in questo senso tre condizioni indispensabili. Qualora una di queste condizioni non sia data, il “subsidium” cioè l'aiuto, deve essere richiesto e concesso dal livello più vicino. Il pensiero, la gestione e l'azione secondo il principio di sussidiarietà sono orientati alla corresponsabilità, evitano paternalismi e promuovono il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze delle persone toccate o coinvolte in forma diretta.

Attraverso l'alternarsi di azioni orientate al conflitto o al consenso nell'ambito di un processo di apprendimento orientato allo sviluppo e al risultato vengono potenziate in modo sostenibile competenze e abilità sociali e emozionali di tutti i soggetti coinvolti. Ciò crea un forte senso di comunità, che rappresenta il mastice sociale di cui abbiamo fortemente bisogno. Nessuno infatti può vivere da solo. La qualità delle nostre relazioni è il patrimonio che si esprime nella soddisfazione per la propria vita. La sfida risiede però non nel voler potenziare l'appartenenza e lo spirito collettivo attraverso la creazione di nemici esterni, bensì tramite la capacità di costruire ponti verso gli altri e verso coloro che ci sono estranei. Partecipazione significa anche farsi carico del punto di vista dell'altro.

In uno degli ultimi incontri della “Rete per la partecipazione” abbiamo definito il concetto di

partecipazione nel modo seguente: “Quando parliamo di partecipazione intendiamo aprire uno spazio nel quale ci si possa comprendere attraverso il dialogo, nel quale sia possibile prendere parte a processi decisionali, di espressione della volontà e di sviluppo condivisi, nel quale individualità e pluralità abbiano un valore e trovi espressione la gioia di vivere.”

Nel processo partecipativo la dimensione relazionale (qualità del dialogo) e la determinazione del risultato (grado di raggiungimento dell’obiettivo) rivestono la stessa importanza. Alla qualità del dialogo e alla dimensione relazionale spesso non viene attribuita sufficiente importanza. Si tratta di un aspetto spesso sottovalutato da coloro che si trovano a ricoprire un ruolo decisionale strategico a livello politico o amministrativo. Prendere parte alla vita di una comunità è strettamente legato al modo in cui le persone si relazionano, si capiscono, risolvono i loro conflitti e giungono a delle decisioni. La cultura della partecipazione è un processo di apprendimento, una vera cultura della consapevolezza. Provare a vivere in modo tollerante e rispettoso delle opinioni altrui in una dialettica democratica, contribuisce a creare soddisfazione a livello individuale e a rafforzare la coesione sociale a livello sociale. Per questo la nostra attenzione dovrebbe essere rivolta a porre le basi di uno sviluppo equo, affinché tutti possano godere delle stesse opportunità. Cittadini appartenenti a strati sociali, generazioni e gruppi etnici differenti necessitano di forme mirate di sostegno, per poter essere parte attiva nei processi partecipativi.

Come descritto nel progetto della “Rete per la partecipazione” sul tema della partecipazione nei comuni di periferia, finora gli strumenti partecipativi sono stati adottati per lo più in modo informale, con l’obiettivo di informare e consultare i cittadini. Spetta ora ai Comuni compiere un passo decisivo affinché questi strumenti di partecipazione attiva dei cittadini possano diventare norme negli Statuti dei singoli Comuni, trasferendo nella pratica forme di partecipazione motivate anche attraverso norme precise. Come parte di una cultura moderna della partecipazione possono essere sviluppate da parte dei cittadini forme di partecipazione ai processi decisionali, ancora poco conosciute qui da noi e sperimentate in alcuni progetti-pilota come il bilancio partecipativo:

„La partecipazione è sempre politica e non può essere auspicata dalle sole istanze politiche. Deve essere anche permesso che i cittadini si intromettano nelle questioni e partecipino al processo decisionale. In questo senso deve essere anche ceduta una parte del potere. Proprio questi movimenti dal basso, le iniziative civiche, portano in sé un potenziale utile allo sviluppo sociale. Queste iniziative di cittadini sono in primo luogo promotrici di un processo culturale, che però non viene riconosciuto come tale dai diversi enti formativi presenti sul territorio. Si tratta quindi, in futuro, di riconoscerli come „processi culturali dal basso“, di sostenerli e concedere loro uno spazio e un valore nel panorama formativo“ (Tratto dal progetto „Partecipazione nei Comuni di periferia“- Introduzione).

Se vogliamo gestire questi risultati per sostenere lo sviluppo dell’autonomia, la futura “Con-

venzione per l’ampliamento del terzo Statuto di autonomia” dovrebbe essere pensata e realizzata in modo da favorire un’ampia partecipazione dei cittadini. E per questo dovrebbe essere sviluppato anche un progetto partecipativo nel quale le competenze tecniche e metodologiche e le esperienze dei singoli cittadini siano in equilibrio.

Per favorire un buon funzionamento del processo ed elaborare il programma più adatto e i metodi più efficaci, occorre prima di tutto chiarire il quadro politico entro il quale la Convenzione si svolge:

- 1) La Convenzione deve essere prevista da una legge provinciale che definisca i dettagli relativi al procedimento. Occorre in primo luogo attivarsi per sostenere l’iter della legge. Si tratta poi di definire il processo partecipativo nell’ambito della „Convenzione per la riforma dell’autonomia“ relativamente a struttura ed elaborazione metodologica, e di inserire inoltre tale definizione nella relativa legge provinciale.
- 2) Questa legge dovrebbe essere elaborata sulla base di un ampio processo partecipativo. Per questo occorre porsi il problema delle modalità di presentazione di idee e proposte. Il percorso (in)formativo sulla riforma dell’autonomia e partecipazione dei cittadini, promosso dal Südtiroler Bildungszentrum e da POLITIS, è a questo proposito parte integrante di una rigenerazione di conoscenze rilevanti per la storia di questa terra e per contribuire ad un laboratorio di idee. Dobbiamo chiederci: come possiamo trasferire questo processo, in modo da raggiungere tutti coloro che non sono stati ancora raggiunti?
- 3) È necessario chiarire se si tratta o meno di un’assemblea costitutiva della Convenzione per l’autonomia eletta direttamente, con la possibilità di nominare liberamente i candidati, come prevede la proposta di POLITIS e l’Iniziativa per più democrazia. Oppure se si pensa ad un “Consiglio dei saggi” nominato dal Consiglio provinciale; od infine se si propone un mix adeguato di entrambi.
- 4) Indipendentemente dall’esito della decisione politica, si tratta comunque sempre di mettere a disposizione spazi adeguati per il dialogo dove sia possibile scoprire, presentare e discutere conoscenze rilevanti per la storia di questa terra. Si tratta di presentare queste informazioni e di gestirle nel miglior modo. E sarebbe opportuno che questo accadesse ai vari livelli della partecipazione.

Il sapere si definisce come quell’insieme di conoscenze e capacità che gli individui adoperano per la risoluzione dei problemi. E ciò comprende sia conoscenze teoriche che pratiche, oltre a regole quotidiane ed istruzioni per l’uso. Il sapere si basa su dati e informazioni ma al contrario di questi è sempre legato alle persone. Esso viene costruito da individui e rappresenta le loro aspettative in relazione a nessi di causa ed effetto (Probst, Raub, Romhardt, 2006, 22). La gestione del sapere si definisce come l’uso consapevole e sistematico della risorsa “sapere” e del suo impiego mirato nell’organizzazione. Ciò comprende l’insieme di programmi, strategie e metodi al fine della creazione di un’organizzazione che apprende e per questo “intelligente”. La persona, l’organizzazione e la tecnica formano insieme le tre componenti centrali della gestione del sapere (Reimann – Rothmeier et., 2001, 18).

Come può, ad esempio, una Convenzione composta da 40-50 persone essere alimentata e stimolata da parte della società civile, organizzata e non, con questioni rilevanti e conoscenze? Come si possono ricavare le conoscenze tecniche e le conoscenze degli esperti dal mondo della politica, della scienza e dell'amministrazione? Lo scambio di conoscenze specialistiche attraverso la modalità di un seminario interdisciplinare con la moderazione in due o tre lingue (italiano, tedesco, ladino) è abbastanza noto ma non sempre sufficientemente condiviso e praticato, oltre ad incontri in base al metodo del dialogo, hearings di esperti, World Cafè, indagine con questionari e interviste etc.

Il recupero del sapere dato dall'esperienza dei singoli cittadini in quanto tali e delle loro domande può essere facilitato, oltre che dalle modalità della "fabbrica del futuro", degli incontri in base al metodo del dialogo su temi specifici, Open Space, dalla pluralità di indagini, anche attraverso il Crowdsourcing. Questo nuovo metodo è stato reso possibile grazie all'avvento di internet, dove la facile reperibilità degli User ben si unisce all'intelligenza e al sapere dello "stormo". Il pensiero che sta alla base del Crowdsourcing è quello secondo il quale la massa eterogenea delle persone che decidono individualmente riesce a raggiungere la qualità decisionale degli esperti, ciò che nella pratica è già stato dimostrato. Questo metodo viene applicato anche nella gestione delle conoscenze, idee, innovazione e viene già utilizzato da numerose imprese per risolvere rilevanti questioni interne alle aziende. In Germania, Siemens e Telekom si servono del CrowdWork per raccogliere e valutare il sapere collettivo dei propri collaboratori. Il metodo del CrowdArt si serve del coinvolgimento di molte persone per avviare un processo collettivo al fine di realizzare prodotti creativi.

Senza competenze metodologiche, il sapere dato dalla conoscenza e il sapere dato dall'esperienza non possono condurre ad un risultato fondato anche sul consenso. Per progettare e portare a termine un processo partecipativo è perciò essenziale che persone e gruppi portatori di competenze ed esperienze vengano sostenute con professionalità dal punto di vista metodologico.



*Dr. Bernd Karner,  
sociologo, direttore dell'Istituto Chiron, promotore del  
gruppo Manifest/o 2019 e della Rete per la Partecipazione,  
Bolzano*

## Riforma dell'autonomia e democrazia diretta

*Stephan Lausch*

Autonomia e democrazia diretta sono due concetti complementari. Democrazia diretta è l'esercizio immediato dell'autonomia nel suo senso originale: autos (stesso) e nomos (legge), quindi legiferare su se stessi. Allora bisogna chiedersi: chi è autonomo e può legiferare per se stesso? Questo diritto compete solo alla rappresentanza politica oppure a tutti gli abitanti della provincia? Lo Statuto in questo riguardo dal 2001 è chiaro: autonomi sono i cittadini della provincia nel loro insieme, poiché l'art. 47 prevede tutta la gamma di diritti referendari (referendum propositivo, abrogativo e consultivo, e proposta di legge di iniziativa popolare). Col referendum confermativo ai cittadini è riconosciuto un diritto di controllo almeno sulle leggi provinciali sulla forma di governo (legge elettorale e democrazia diretta). Inoltre i cittadini, stando allo Statuto, hanno anche il diritto di iniziativa popolare e di referendum confermativo sulle leggi provinciali ordinarie. Quindi in linea di principio i cittadini sono l'ultima istanza di decisione nella politica provinciale.

Perché allora la realtà politica è un'altra? Forse a causa della stessa ragione per cui la Germania nella sua Costituzione ha voluto inserire questa frase: „Tutto il potere statale deriva dal popolo e il popolo lo esercita tramite elezioni e votazioni. In Germania, però, la CDU, presieduta da Angela Merkel, da 60 anni nega una riforma costituzionale per consentire votazioni referendarie anche a livello federale. I padri della Costituzione tedesca, sotto l'impressione del fallimento della democrazia di Weimar e della tragedia dello Stato totalitario e della guerra, avevano gettato le basi per una democrazia completa. Dopo, la maggioranza politica e i partiti al governo hanno applicato questi principi e procedure solo nella misura in cui era compatibile con la conservazione del loro potere. A questo punto Günther Grass una volta ha lanciato il monito: „La democrazia ha bisogno di cura. Se la cediamo a coloro che ne traggono profitto diretto, sarà presto consumata.“ Anche dalla nostre parti abbiamo la sensazione che la democrazia stia degenerando.

Cosa possiamo concludere da questa esperienza che va ripetendosi? Ciò che ci accomuna tutti, a prescindere da obiettivi politici divergenti, è la rivendicazione del diritto dei cittadini di poter decidere sulle regole della democrazia, affinché la democrazia stessa abbia un futuro. Senza dubbi non possiamo lasciare questo potere solo alla maggioranza politica che subordina le regole solo alla conservazione del potere e delle poltrone. Se ci fossero dei dubbi (1) se l'art. 47 dello Statuto di autonomia non attribuisca ai cittadini la facoltà di determinare le leggi sulla forma di governo, sarebbe un obbligo della politica di rimuovere questa mancanza di chiarezza modificando semplicemente l'art. 47. (2) Solo di questo modo si rispetterebbe l'intenzione originaria della riforma della Costituzione del 2001 e l'orientamento della Commissione affari costituzionali del Parlamento, che a suo tempo hanno elaborato questo articolo. (3)

Lo Statuto di Autonomia non solo definisce il quadro della nostra sovranità come cittadini, ma determina anche i contenuti dell'autonomia in numerosi settori. Oggi si propone di introdurre l'autonomia integrale, che starebbe a significare una sovranità totale di decidere. In che misura potrà mai essere integrale è ancora aperto. Ma nei fatti si tratta non solo di competenze legislative importanti per la realtà politica della nostra provincia, ma anche dell'autonomia statutaria. Ciò significa la facoltà dei cittadini di determinare le condizioni politiche. I cittadini dovrebbero poter scegliere liberamente che va incaricato con il compito di elaborare un nuovo statuto. Ciò equivale a una Convenzione liberamente nominati dai cittadini. Questa sovranità dovrebbe, inoltre, essere rispettata anche attraverso un coinvolgimento diretto nei lavori della Convenzione. Infine dovrebbero essere i cittadini a poter decidere del risultato della Convenzione per via di un referendum confermativo.

L'esempio del canton Zurigo dimostra un'ottima pratica di partecipazione diretta dei cittadini ad una procedura costituente. Negli anni 2000 fino al 2005 la Costituzione cantonale di Zurigo è stata riscritta.<sup>(4)</sup> Un'Assemblea costituente, composta da 100 membri, elaborò una prima bozza. Il lavoro fu diviso su 6 commissioni che rendevano conto dei lavori all'assemblea plenaria. Questa in quasi 30 sedute discusse i risultati delle Commissioni e votò più di 100 emendamenti. Dopo un'attività di tre anni approvò una bozza di Costituzione di 60 pagine che venne sottoposta a tutta la popolazione in un referendum confermativo. Questa procedura dava a tutti gli aventi diritto la possibilità di discutere, criticare e emendare la bozza di Costituzione, giacché più tardi sarebbero stati chiamati a votare. Le proposte e le obiezioni presentate dai cittadini, se accettate dalla maggioranza, vennero integrate nel testo della bozza costituzionale.

Il Cantone nella sua nuova Costituzione del 2005 <sup>(5)</sup> prevede i seguenti diritti democratici referendari:

Il popolo partecipa direttamente alla legislazione tramite il diritto di iniziativa popolare e referendum. Votazioni referendarie obbligatorie vengono effettuati su modifiche costituzionali, referendum facoltativi con modifiche della legge, qualora questi vengono richiesti da almeno 3.000 aventi diritto al voto (0,35% dell'elettorato). Iniziative popolari per modificare la Costituzione oppure per emendare una legge cantonale ordinaria vanno firmate da almeno 6.000 aventi diritto al voto (0,7% dell'elettorato). Queste iniziative, proposte in forma di legge oppure come iniziativa generale, vengono sottoposte ad una votazione referendaria nel momento in cui sono respinte dal Parlamento (Consiglio) cantonale. Decide chi va a votare, non importa il numero dei votanti. A Zurigo esiste un'altra specificità: l'iniziativa di un singolo cittadino. Un'unica persona può presentare al Consiglio cantonale una modifica di una legge ordinaria o della Costituzione cantonale. Se questa iniziativa viene avallata dalla maggioranza del Consiglio cantonale, viene portata a referendum popolare. Lo stesso vale per „l'Iniziativa di autorità“ che può partire da un Consiglio comunale del Cantone.

Il valore democratico di un tale procedura di elaborazione o di modifica della Costituzione, in cui sono coinvolte ampie fasce della popolazione, è enorme. Il risultato di conseguenza coincide in misura molto più ampia alle preferenze dei cittadini, quindi la riforma è anche chiarita e discussa nella popolazione e non solo una disquisizione astratta di qualche commissione parlamentare.

*Stephan Lausch,  
fondatore e coordinatore dell'Iniziativa per più  
democrazia, Bolzano*



#### **Note**

*(1) Questo dubbio è stato sollevato per la prima volta con la decisione della Commissione sullo svolgimento di referendum popolari, insediato presso l'Ufficio per questioni istituzionali della Provincia autonoma di Bolzano. Questa Commissione nell'agosto 2010 per la prima volta ha respinto la richiesta per un'iniziativa popolare per una nuova legge provinciale sulla democrazia diretta.*

*2) A questo scopo sarebbe sufficiente inserire la seguente modifica nell'art. 47, comma 2: „... la legge provinciale, approvata dal Consiglio provinciale a maggioranza assoluta dei suoi componenti o con voto referendario determina ...*

*3) Parere dell'ex On. Marco Boato in merito all'ammissibilità della proposta referendaria in materia di democrazia diretta: "Nella mia veste di ex-parlamentare per sei legislature, già componente delle Commissioni Affari Costituzionali del Senato della Repubblica (decima legislatura) e della Camera dei deputati (undicesima, tredicesima, quattordicesima e quindicesima legislatura) e nella mia veste di PRIMO FIRMATARIO, nella tredicesima legislatura, della proposta di legge costituzionale Atto Camera n.168 e abb. riguardante la modifica degli Statuti delle cinque Regioni a statuto speciale, e in particolare delle disposizioni statutarie concernenti le Province autonome di Trento e Bolzano, definitivamente approvata ed entrata in vigore come legge costituzionale n. 2 del 2001, esprimo il seguente parere.*

*Né sulla base dei lavori preparatori della legge costituzionale n. 2 del 2001 (ai quali ho interamente partecipato-pato come componente della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati nella tredicesima legislatura e come primo firmatario della proposta di legge costituzionale n. 168 e abb. in materia), né tanto meno sulla base del dettato del riformato art. 47 dello Statuto di autonomia (novellato dall'art. 4, comma 1, lettera v, della legge costituzionale n. 2 del 2001) si può in alcun modo evincere la esclusione delle materie di cui all'art. 47, comma 2, dello Statuto di autonomia dalla ammissibilità ad essere sottoposte all'iniziativa referendaria di tipo propositivo, introdotta nello Statuto dallo stesso art. 47, così come riformato dall'art. 4 della legge costituzionale n. 2 del 2001."*

*4) L'audizione pubblica (Öff. Vernehmlassung) sulla bozza del Consiglio costituzionale per una nuova Costituzione del Canton Zurigo, cfr.: [http://m4ut3.w4yserver.at/de/images/Dokumente%20ext/vernehmlassungstext\\_Kanton\\_Z%C3%BCrich.pdf](http://m4ut3.w4yserver.at/de/images/Dokumente%20ext/vernehmlassungstext_Kanton_Z%C3%BCrich.pdf)*

*5) La Costituzione del Canton Zurigo 2005: [http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex\\_r.nsf/0/55E2D9829F971293C1257B4F002B06C1/\\$file/101\\_27.2.05\\_80.pdf](http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/55E2D9829F971293C1257B4F002B06C1/$file/101_27.2.05_80.pdf)*

# Modelli per l'ampliamento dell'autonomia: il fattore europeo

*Esther Happacher*

## 1. Introduzione

L'autonomia della Provincia autonoma di Bolzano è inserita in un sistema multilivello in cui il diritto dell'Unione europea giuoca un ruolo importante. Già oggi circa il 60% del diritto degli Stati membri dell'Ue è determinata dal diritto dell'Unione. Ciò dimostra anche in quale misura gli Stati membri hanno trasferito la loro sovranità all'Ue nel corso dell'integrazione europea. Riducendosi il loro spazio di intervento politico-giuridico si va restringendo anche lo spazio politico-giuridico dei loro enti territoriali quali le Regioni e i Länder.

Il diritto dell'Ue deve essere o applicato direttamente o attuato a livello legislativo o amministrativo, in ogni caso va interamente rispettato. Se e in quale misura gli enti territoriali siano competenti per l'attuazione e per l'applicazione del diritto Ue, deriva dall'ordinamento costituzionale di ogni Stato. Nei confronti dell'Ue è comunque sempre lo Stato membro l'ente responsabile per il rispetto del diritto Ue.

Nella prospettiva di un ulteriore ampliamento dell'autonomia costituzionale legislativa e amministrativa della Provincia autonoma di Bolzano, in riguardo all'ordinamento giuridico dell'Ue sono significativi i seguenti aspetti: la competenza per l'attuazione del diritto Ue e la partecipazione alla sua formazione, inoltre la configurazione delle competenze costituzionali e l'integrazione del fattore europeo nei rapporti fra i livelli governativi che determinano il sistema dell'autonomia.

## II. La competenza per l'attuazione del diritto Ue

Da parecchio tempo non più tutte le materie attribuite costituzionalmente alla Provincia autonoma quali competenze autonome si configurano come area di competenza autonoma all'interno dei limiti costituzionali. In termini di diritto costituzionale, l'obbligo del rispetto del diritto Ue si riflette nei seguenti limiti: gli obblighi internazionali secondo gli artt.4 e 5 e gli artt. 8 e 9 dello Statuto di autonomia per le competenze statutarie, inoltre il limite degli obblighi derivanti dall'ordinamento Ue secondo l'art. 117, comma 1, Cost. per le competenze nuove, che derivano dall'art. 10 della Legge costituzionale n.3/2001.

Nel rapporto con lo Stato la Provincia autonoma, per quanto attiene alle sue competenze autonome, è direttamente responsabile dell'attuazione del diritto Ue. Ciò è già stato riconosciuto con gli artt. 6 e 7 della norma di attuazione dello Statuto di autonomia DPR n. 526/1987, che prevedono la competenza per l'esecuzione e l'attuazione di direttive e regolamenti comunitari. L'art. 8 disciplina l'esercizio del potere sostitutivo statale nell'ambito dell'allora diritto comunitario nei confronti della Provincia autonoma.

Dal 2001 vige l'art. 117, comma 5 Cost. che codifica la competenza delle Regioni e delle Province autonome nell'attuazione del diritto Ue. Sono le Regioni e le Province autonome ad essere responsabili dell'applicazione e dell'attuazione delle norme Ue nelle materie di loro competenza. Con ciò l'art. 117, comma 6 Cost., esprime il diritto e il dovere della Provincia autonoma di attuare il diritto Ue in prima istanza. Dalla prospettiva dell'autonomia questo dovere va rispettato proprio per salvaguardare la sfera normativa autonoma. Qualora nell'attuazione del diritto Ue ci fosse dello spazio di manovra, un'attività esecutiva della Provincia autonoma conforme con le premesse del diritto Ue è di importanza fondamentale.

Se la Provincia autonoma non attuasse il diritto Ue, potrebbe essere azionato il potere sostitutivo dello Stato (cfr. anche l'art. 117, comma 5 e art. 120, comma 2 Cost.). Lo Stato, nel caso di inadempienza nell'attuazione del diritto Ue o nel caso di mancato rispetto del diritto Ue, può sostituirsi alla Provincia autonoma di Bolzano, per adempiere ai suoi obblighi come Stato membro dell'Ue.

Il diritto Ue produce un effetto giuridico unificante. Può essere configurato in maniera da imporre un'applicazione unitaria a livello degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, che non lascia nessun spazio di manovra a livello legislativo e amministrativo. Nel sistema costituzionale italiano il diritto Ue si impone inoltre spesso, pur essendoci qualche spazio di intervento, come fattore unificante nell'ordinamento giuridico nazionale. Questo vale per tutti i casi in cui il legislatore nazionale attua una disciplina unitaria per tutto il territorio nazionale sfruttando con le sue scelte politiche lo spazio di manovra disponibile. Questa disciplina statale si ripercuote sullo spazio lasciato al legislatore provinciale tramite i limiti delle sue competenze autonome. Quale esempio valga la competenza esclusiva dello Stato per la tutela della concorrenza secondo l'art. 117, comma 2 lettera e) Cost., e il suo esercizio in riguardo all'applicazione delle norme Ue per gli appalti. Le relative norme di attuazione nazionali contenute nel dlgs. n.163/2006 impongono alla Provincia autonoma il livello di tutela della concorrenza in riguardo alle procedure degli appalti, anche se in base all'art. 8 n.1 Statuto (organizzazione degli uffici provinciali) e art. 8, n.17 (lavori pubblici nell'interesse provinciale) la Provincia autonoma è comunque competente per attuare, in base alla sua competenza primaria, le norme Ue in materia di appalti.

Il diritto Ue non significa soltanto delle restrizioni per la Provincia autonoma. Al contrario, apre anche nuove opportunità di cui la Provincia può avvalersi autonomamente. Una pietra miliare in questo riguardo è lo strumento di diritto Ue del GECT (Gruppo europeo di cooperazione territoriale). Questo strumento consente alla Provincia autonoma una collaborazione istituzionale oltre le sue frontiere offrendole la possibilità di ampliare il suo spazio di azione nella collaborazione interregionale e transfrontaliera, un settore tipicamente dominato dallo Stato.

La Provincia autonoma di Bolzano ha già colto questa opportunità formando nel 2011, insieme alla Provincia autonoma di Trento e al Land Tirolo, il GECT EUREGIO Tirolo-Alto Adige-Trentino.

### III. La competenza per la partecipazione alla formazione del diritto Ue

A livello nazionale, il trasferimento di competenze all'Ue comporta un'erosione delle competenze autonome costituzionali. Per compensare questa erosione è richiesta una partecipazione delle Regioni nella procedura legislativa a livello europeo. L'obiettivo deve essere quello di far valere degli approcci di attuazione differenziati, per far rispettare bisogni specifici regionali all'interno delle normative Ue. Dalla prospettiva del diritto Ue questa partecipazione punta a renderlo più mirato permettendo in questa maniera anche una sua attuazione ed esecuzione più efficiente. In termini di diritto costituzionale ciò significa il rispetto dell'autonomia, in particolare degli enti territoriali dotati di competenze legislative.

A livello dell'UE il fatto dell'articolazione regionale e locale degli Stati membri ha portato ad una maggior attenzione rispetto all'elemento regionale e locale. L'originaria cecità federale dell'Ue si è attenuata sensibilmente a partire dal 1992, per es. in seguito all'istituzione del Comitato delle Regioni (ormai artt. 300 seg. TFUE). A questa istituzione compete una funzione consultiva all'interno del processo normativo dell'Ue, grazie alla quale può far valere una componente regionale e locale nelle decisioni prese a livello Ue. Un altro esempio è la possibilità che un rappresentante degli enti territoriali degli Stati membri possa rappresentare il paese membro nel Consiglio europeo (cfr. art.6, comma 2 TUE). Il diritto Ue però offre in questo contesto solo delle possibilità agli enti territoriali dei Stati membri. Come tali possibilità possano essere sfruttate è determinato dagli Stati membri nel rispettivo ordinamento costituzionale e nella normativa attuativa (cfr. per esempio l'art.5, comma 1, Legge n.131/2003).

L'art. 117, comma 5, Cost, prevede che le Regioni e le Province autonome vanno coinvolte nelle decisioni dirette alla formazione del diritto Ue nelle materie di loro competenza. La legislazione attuativa dell'art. 117, comma 5 Cost (L. n. 131/2003, L.n.234/2012) configura la partecipazione della Provincia autonoma di Bolzano principalmente nel quadro del sistema delle Conferenze Stato-Regioni-Enti locali. L'organo più importante per il rapporto fra Provincia e Stato è la Conferenza permanente per i rapporti fra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, per i rapporti con le altre Regioni la Conferenza delle Regioni. Il sistema delle Conferenze considera la Provincia autonoma del quadro collettivo delle Regioni come parte del gruppo delle Regioni con autonomia speciale. Nell'ambito delle decisioni politiche a livello regionale, prese dalla Conferenza delle Regioni, le autonomie speciali sono tenute in considerazione in questo ruolo. La posizione specifica della Provincia autonoma può essere riconosciuta a questo livello, eventualmente unitamente alle altre Regioni a statuto speciale dell'arco alpino. In generale, però, la rappresentanza di interessi specifici all'interno degli interessi generali del livello regionale è piuttosto difficile. Va rimarcato, comunque, che il coinvolgimento della Provincia autonoma nel sistema delle Conferenze riguarda esclusivamente il livello esecutivo. L'autonomia sudtirolese nella fase di produzione legislativa del diritto Ue potrebbe essere salvaguardata meglio in base all'art. 11, comma 3, Legge n.131/2003. Questo articolo prevede, che con norma di attuazione dello Statuto di autonomia possano essere approvate norme specifiche relative ai rapporti con l'Unione Europea.

### IV. L'importanza delle competenze legislative e amministrative autonome

Le illustrazioni precedenti dimostrano chiaramente che per ogni modello di ampliamento dell'autonomia, anche in riguardo al fattore europeo, è decisivo l'ambito di applicazione previsto a livello costituzionale per le competenze autonome. In altre parole, anche nel contesto dell'Ue, per l'ampliamento dell'autonomia si tratta di definire in quale profondità e in quale misura la Provincia autonoma di Bolzano possa legiferare e amministrare autonomamente. Di conseguenza si tratta anche di definire in quali settori sussiste un diritto di partecipazione alla creazione del diritto Ue ovvero a chi spetta la competenza per l'attuazione del diritto Ue.

È una caratteristica tipica del sistema delle competenze della Provincia autonoma di Bolzano, che l'autonomia legislativa e amministrativa venga esplicitata con lo strumento delle norme di attuazione secondo l'art.107 Statuto. Le norme di attuazione dello Statuto di autonomia realizzano il principio del negoziato bilaterale nei rapporti fra Stato e ente autonomo. Se all'interno delle Commissioni paritetiche si trova un'intesa tra il livello statale e quello provinciale, i rapporti fra i due livelli si configurano nel dettaglio in detto tipo di norme.

A livello di diritto costituzionale, l'autonomia può essere ampliata attraverso una modifica dello Statuto di autonomia, per es. modificando il catalogo delle competenze. Ugualmente, l'autonomia provinciale può essere ampliata cambiando il modello di autonomia regionale nella stessa Costituzione, qualora tali riforme sono applicabili anche alle autonomie speciali. A quest'ultima versione è stato fatto ricorso nel 2001 nel quadro della L. cost. n.3/2001. Secondo l'art.10 L. cost. n.3/2001 la riforma dell'autonomia generale delle Regioni trova applicazione solo in quella misura in cui comporta un miglioramento dell'autonomia. Sullo sfondo di tutta una serie di competenze legislative statali esclusive, definite trasversali, quali la tutela dell'ambiente e della concorrenza, questa clausola, nella giurisdizione della Corte costituzionale, è stata anche utilizzata per restringere fortemente le competenze statutarie nei loro contenuti delle materie ovvero di sostituirle con le competenze nuove, ancora più limitate tramite le premesse imposte dal legislatore statale.

Nella riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi il 31-3-2014 è nuovamente prevista una trasformazione dell'impostazione generale dell'autonomia regionale, includendo tra altro nuove competenze legislative statali esclusive. Lo Stato, inoltre, non solo dovrebbe disporre di competenza legislativa esclusiva in determinate aree e materie, ma anche per cosiddette „funzioni“. Che funzioni hanno una tendenza a porre una disciplina onnicomprensiva e dettagliata emerge già oggi dalle materie trasversali, definite anche materie funzionali. In una tale formulazione cova il pericolo concreto di un'ulteriore omologazione delle varie discipline. Particolarmente centralista è anche la possibilità aperta al legislatore statale di intervenire in materie e funzioni - sempre su proposta del Governo - che rientrano nelle competenze delle Regioni, per tutti i casi in cui la tutela dell'unità giuridica e economica o la realizzazione di programmi o riforme sociali-economiche di interesse nazionale lo richiedessero. Con questa formulazione, finora utilizzata soltanto per i casi di potere sostitutivo, questo tipo di competenza diventa una caratteristica di fondo dell'attività legislativa

dello Stato. Ciò potrà avere delle forti ripercussioni nell'applicazione degli obblighi giuridici e politici in materia economica derivanti dal diritto Ue. Anche in presenza di una clausola sospensiva di questa disciplina rispetto alle Regioni a statuto speciale, bisogna assumere che la legislazione statale in queste materie avrà comunque un effetto fortemente limitativo per le competenze autonome a livello di contenuti, togliendo al legislatore provinciale la possibilità di differenziarsi.

#### **V. I rapporti tra i livelli territoriali nel sistema delle autonomie**

Sia l'attuazione del diritto Ue sia l'esercizio degli strumenti di partecipazione nella formazione del diritto Ue si trovano quasi esclusivamente in mano della Giunta e dell'amministrazione provinciale. Questo fatto, oltre al ruolo centrale dell'esecutivo a livello europeo e a livello di Stato membro, deriva anche dalla circostanza che quasi tutti i meccanismi di partecipazione sono gestiti attraverso il sistema delle Conferenze.

Nel sistema dell'autonomia finora manca una definizione più precisa dei rapporti fra la Giunta, il Presidente della Provincia e il Consiglio provinciale in riguardo agli affari dell'integrazione europea. Ciò comporta che il Consiglio provinciale non si occupa sistematicamente delle questioni attinenti all'Unione europea e le sue ripercussioni sulle competenze della Provincia autonoma di Bolzano. Al Consiglio provinciale, però, spetterebbe un ruolo più centrale, non solo in virtù del concetto di democrazia, ma anche a causa dei rapporti speciali tra lo Stato e la Provincia autonoma. Se l'attuazione del diritto Ue si effettua a livello legislativo, tramite l'intervento tempestivo della Provincia autonoma, si può ricorrere al meccanismo di protezione previsto dall'art. 2 D.lgs. n.266/1992.

Anche i Comuni finora non si occupano sistematicamente degli effetti dell'Ue. Una possibilità di tenere conto del fattore europeo sarebbe quello del Consiglio dei Comuni. Il Consiglio dei Comuni, quale organo consultivo a livello provinciale ai sensi dell'art.6 L.p. n.4/2010, è fortemente coinvolto nell'iter decisionale della Provincia autonoma. Si apre la possibilità di tenere conto degli effetti del diritto Ue sui Comuni anche in base alla loro competenza di fare proposte ed articolare pareri (art.9, L.p. n. 4/2010). Gli effetti del diritto Ue possono essere evidenziati e attivamente integrati all'interno del sistema dell'autonomia.

#### **VI. Considerazioni finali**

Ogni modello di ampliamento dell'autonomia sudtirolese deve tenere conto del fattore europeo. Non si potrà contare con un'estensione della sfera di autonomia provinciale attraverso il diritto Ue. Ma un rispetto maggiore dell'elemento regionale nel quadro dell'integrazione europea può assolutamente servire da argomento valido per l'autonomia, giacché anche l'Ue ha riconosciuto l'importanza della struttura regionale e locale per il successo dell'integrazione europea.

L'Ue, nel contesto dell'autonomia garantita dalla Costituzione, rappresenta un elemento fondamentale, sia in riguardo alla competenza dell'attuazione del diritto Ue, sia in riguardo

alla partecipazione alla creazione del diritto Ue. Perciò i relativi diritti della Provincia autonoma di Bolzano nell'ambito di un'eventuale modifica dello Statuto di autonomia vanno esplicitamente previsti. Con tale misura anche le norme di attuazione in questo settore potrebbero ottenere un fondamento giuridico univoco all'interno dello Statuto speciale, e possono dar luogo tramite rapporti bilaterali Stato-Provincia a discipline specifiche di rappresentanza e di intesa per rispettare le esigenze particolari della Provincia autonoma.

Considerando lo sviluppo ulteriore dell'autonomia legislativa e amministrativa, la situazione delle competenze garantite a livello costituzionale alla Provincia autonoma di Bolzano rappresenta un fattore essenziale. Prima di tutto la Provincia autonoma di Bolzano, a livello legislativo e amministrativo, deve disporre delle competenze per poter, in un secondo momento, nell'attuazione delle proprie competenze far presente i propri interessi e bisogni, e per poter di seguito varare in forma autonoma delle norme differenziate. Perciò, le tendenze di ri-centralizzazione nelle riforme costituzionali e quindi dei rapporti fra Provincia, Regioni e Stato sono inaccettabili.

In fin dei conti il fattore europeo andrebbe rappresentato anche nei confronti delle istituzioni provinciali come elemento portante dell'ampliamento dell'autonomia. Nei rapporti fra gli organi Consiglio provinciale, Giunta provinciale e Presidente della Provincia, ma anche nei rapporti fra la Provincia e i Comuni il fattore europeo va integrato in modo coerente, coordinato e comprensivo.

*Prof.essa Dr. Esther Happacher,  
Mag. phil. e giurista, 1991-1998 attività presso la Presidenza e la Rip. affari europei della Provincia autonoma di Bolzano, 1994-1998 assistente del Presidente della Provincia nel Comitato delle Regioni dell'UE, assistente universitaria a Innsbruck, dal 2010 professoressa associata di diritto costituzionale e amministrativo italiano all'Università Innsbruck.*



# Una fotografia di opinioni sull'autonomia

### 1. Obiettivi dell'inchiesta

Questa inchiesta online, realizzata tra gennaio e febbraio 2014 da parte di POLITIS e SBZ comprendeva 79 domande relative a un ventaglio di ipotesi di ampliamento dell'autonomia della Provincia di Bolzano. In questa inchiesta sono state coinvolte più di 500 persone tramite vari canali (sul metodo si rimanda al cap.2) in cui era possibile scegliere anche la lingua di compilazione (tedesca e italiana). Purtroppo tale inchiesta non ha trovato spazio nei media locali, circostanza questa che le ha procurato scarsa attenzione nell'opinione pubblica. In presenza di un argomento complesso, di una lunga serie di domande ed un impegno di mediamente 25 minuti per la compilazione, la partecipazione in generale può essere considerata discreta.

La gamma tematica dell'inchiesta, suddivisa in 10 sezioni, copre gli argomenti principali (essenziali) di possibili riforme dello Statuto, senza pretendere di essere esaustiva. L'imminente riforma dello Statuto ha anche un carattere prettamente giuridico-tecnico, i cui aspetti relativi sono stati volutamente esclusi da una tale inchiesta. Si trattava di individuare sotto quale profilo i cittadini auspicano dei miglioramenti dell'autonomia, a quali proposte nell'ambito di un 3° Statuto potrebbero acconsentire e a quali ipotesi sono meno interessati. Dalle risposte e dalle indicazioni, elaborate in forma anonima, si è voluto filtrare un'immagine delle opinioni diffuse sulla riforma dell'autonomia. L'utilità di questo lavoro sta anche nel suo carattere propedeutico, cioè di articolare possibili opzioni di riforma in singole proposte, stimolare l'interesse e quindi sostenere il coinvolgimento diretto dei cittadini in tale progetto politico importante per la nostra terra. Il testo completo del questionario è riportato in appendice.

### 2. Il metodo

L'inchiesta è stata rivolta a tutti gli interessati. Il questionario elaborato da POLITIS è stato implementato dall'Istituto per ricerche sociali e demoscopia APOLLIS in base al software più appropriato e l'accesso era aperto a tutti quindi ciascun interessato poteva liberamente partecipare all'inchiesta attraverso il link che compariva sul portale community e news salto.bz. I comunicati stampa che hanno affiancato l'apertura dell'inchiesta online hanno contribuito a sostenere la partecipazione. Per garantire infatti una partecipazione quanto più elevata gli inviti sono stati spediti a centinaia di indirizzi mail di diverse banche dati provenienti soprattutto da iniziative politiche. L'obiettivo era dunque raggiungere un pubblico politicamente interessato. L'universo di questa inchiesta perciò è rappresentato da tutti gli utenti internet.

Questo approccio comporta che tale inchiesta non possa essere definita rappresentativa. I

risultati vanno interpretati in forma qualitativa come elementi che compongono un quadro delle opinioni sia di chi si interessa della riforma dell'autonomia e anche di chi è venuto a conoscenza dell'inchiesta. Anche le informazioni sociodemografiche, rilevate all'interno del questionario, non consentono una valutazione della rappresentatività dell'indagine. Esse sono state rilevate al solo scopo di incrociare le risposte e le caratteristiche principali dei rispondenti. Lo strumento di rilevazione è stato un questionario standardizzato, da compilare autonomamente e disponibile in versione tedesca e italiana (cfr. l'appendice).

L'inchiesta è stata messa online dal 27 dicembre 2013 fino al 24 febbraio 2014 (nel primo paragrafo sono stati indicati gennaio e febbraio), senza password, per cui in linea di massima ognuno poteva accedere una volta a conoscenza dell'indirizzo. La maggior parte dei partecipanti sono stati raggiunti direttamente da POLITIS oppure ne sono venuti a conoscenza tramite conoscenti. Il 27% dei partecipanti lo ha appreso da "altri canali" mentre solo pochi ne avevano letto la notizia sui quotidiani e sul giornale online SALTO. In totale all'inchiesta online sono stati registrati 503 accessi, 164 dei quali però hanno interrotto la compilazione del questionario prima della conclusione. Di questi sono stati considerati validi solo quei questionari compilati in maniera completa almeno fino alla domanda n.45 (17 casi) mentre i restanti 147 casi sono stati esclusi. Il numero elevato di questionari incompleti può essere spiegato anche dalla complessità e dalla lunghezza del questionario. I risultati dell'analisi si riferiscono quindi a 356 questionari. L'elaborazione statistica è stata effettuata da APOLLIS.

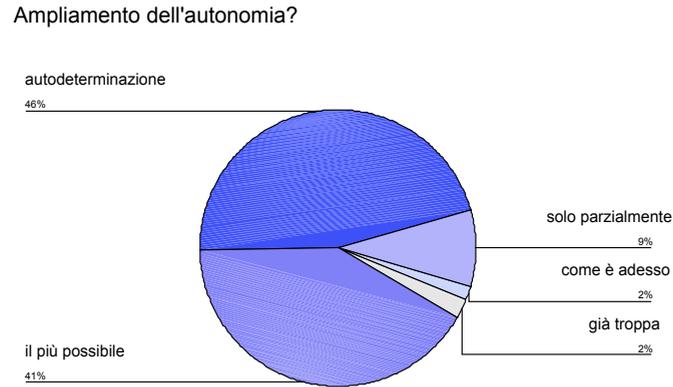
Le caratteristiche principali del campione di persone raggiunte con l'aiuto di questo metodo possono essere sintetizzate nel seguente modo. L'81% sono uomini, mentre erano solo 19% le donne interessate. Il 50% dei partecipanti si trova in condizioni di lavoro dipendente, il 28% in posizione autonoma, il resto o in pensione o in formazione. I partecipanti presentano un titolo di studio nettamente superiore alla media: il 51% sono laureati, il 28% diplomati e il 18% afferma di disporre di una qualifica professionale (3% sono maestri artigiani). Rispetto all'età c'è una distribuzione piuttosto equa sui gruppi d'età: 26% fino ai 34 anni, 25% dai 35 ai 44 anni, 22% dai 45 ai 54 anni, e il 27% ha più di 55 anni. Da notare il fatto che hanno partecipato anche parecchi interessati residenti all'estero, cioè l'8% mentre il 7% del totale non possiede la cittadinanza italiana. Per quanto riguarda la distribuzione del "campione" sui gruppi linguistici, a causa di vari fattori penalizzanti, non è stato possibile raggiungere un quadro che rifletta le proporzioni effettive presenti nella popolazione: l'86% si dichiarano appartenenti al gruppo tedesco, il 10% al gruppo italiano e il 2% al gruppo ladino. Il numero dei partecipanti è stato considerato troppo esiguo ai fini dell'utilizzazione di questa categoria in chiave di interpretazione. In sintesi si può affermare: il campione raggiunto presenta una certa prevalenza di uomini di lingua tedesca con una scolarizzazione mediamente alta.

### 3. Questioni generali

Sull'ampliamento dell'autonomia della Provincia di Bolzano nella popolazione esistono atteggiamenti divergenti. Con la domanda iniziale si è puntato alla portata generale di questa riforma imminente.

Grafico 1

**Quale ampliamento dell'autonomia auspica?**

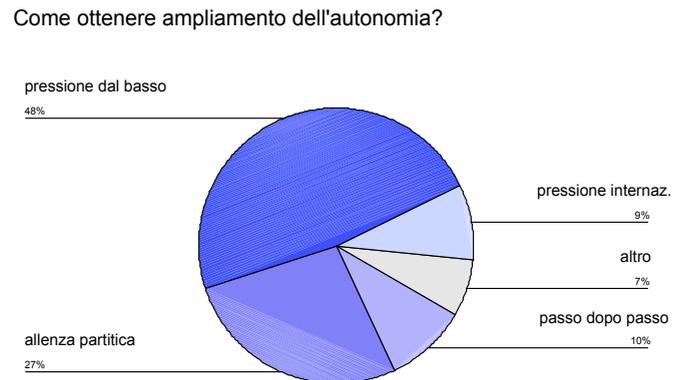


Per il 13% dei partecipanti lo stato attuale è piuttosto soddisfacente con eventuali correzioni parziali. L'87% invece si dichiara a favore di un ampliamento più integrale possibile oppure per l'autodeterminazione, ipotesi che viene avallata da non meno del 46% dei partecipanti. Questa caratteristica di fondo della gran maggioranza dei partecipanti, a favore di un autogoverno più completo possibile, si riflette naturalmente nelle risposte successive, ma anche all'interno del gruppo pro-autodeterminazione del questionario risultano posizioni differenziate sui vari aspetti dell'autonomia. In presenza della particolare importanza di questa posizione di fondo, nell'interpretazione dei risultati si è ripreso più spesso questo criterio come chiave di lettura delle risposte, partendo da tre gruppi di posizioni:

- i "conservatori", si accontentano dello stato attuale con qualche ritocco parziale;
- i "riformatori" si pronunciano per un ampliamento possibilmente forte;
- i fautori dell'autodeterminazione, benché a favore di un'autonomia migliore, ritengono che un'effettiva soluzione possa esserci solo in base all'esercizio del diritto di autodeterminazione.

Grafico 2

**Quale sarebbe il metodo migliore per giungere ad un'ampia riforma dell'autonomia?**



Con quale procedura andrebbe raggiunto l'auspicata riforma dell'autonomia? La gran maggioranza dei partecipanti a questo proposito non vede i metodi tradizionali (trattative

dei vertici dei partiti al governo, politica dei piccoli passi) tra quelli più promettenti ma piuttosto sceglie la "pressione dal basso" (45%) ed una larga alleanza tra partiti (27%).

**Tab. 1 - Quali sono i settori centrali dell'autonomia che andrebbero migliorati?**

- In % dei partecipanti (possibile la risposta multipla)

	Part. di lingua tedesca	Part. di lingua italiana	totale
Più competenze per la Provincia	63	17	58
Armonia dei gruppi linguistici	33	54	37
Partecipazione dei cittadini	54	66	55
Rapporto Provincia-Regione	43	11	40
Tributi e finanze	50	26	48
altro	11	6	10

Al vertice si trova l'ampliamento delle competenze autonome seguite dalla partecipazione democratica dei cittadini e dal settore „tributi e finanze“. Questo sta ad indicare quei settori in cui l'autonomia vigente viene percepita come non soddisfacente. Entrando nel merito delle richieste di miglioramento emergono in numero più frequente la polizia, la giustizia, il controllo dell'immigrazione e lo sport.

**4. Competenze autonome**

Nella sezione 2 del questionario l'inchiesta ha voluto concentrarsi sull'autonomia territoriale. A questo riguardo la SVP rivendica la cosiddetta "autonomia integrale" e sottintende il passaggio di tutte le competenze di autogoverno alla Provincia, lasciando allo Stato quelle prettamente sostanziali per lo Stato centrale. Anche in questo caso le opinioni divergono chiaramente fra i due gruppi linguistici più consistenti, anche se è nel gruppo linguistico italiano che il 60% si dichiara a favore del progetto della SVP.

**Tab.2 - Approva l'obiettivo dell' "autonomia integrale"? - In % dei partecipanti (quota SI)**

	Part. di lingua tedesca	Part. di lingua italiana	totale
si	41	60	44
No, sarebbe troppo poco	54	3	48
No, sarebbe già troppo	5	37	8

Il consenso chiaro all'ipotesi „Almeno l'autonomia integrale“ si riflette automaticamente sulle posizioni che riguardano il passaggio di competenze legislative (e quindi anche esecutive) alla Provincia autonoma di Bolzano. Circa 9 su 10 partecipanti chiedono la trasformazione di tutte le competenze finora secondarie in competenze primarie ad eccezione della polizia locale (64% di consensi). Lo stesso vale per le competenze delegate da parte dello Stato, per le quali il 90% dei partecipanti vorrebbe che fossero definitivamente trasferite alla Provincia.

Il 84% dei partecipanti si pronuncia a favore di una competenza provinciale sulla disciplina e sul finanziamento della ricerca scientifica e dell'università. Dall'altra parte 69 persone partecipanti si esprimono criticamente nei confronti della trasformazione di competenze

secondarie in competenze primarie. La ragione apportata spesso è la seguente: in Sudtirolo andrebbe prima perfezionata la democrazia ed altri meccanismi di controllo, in quanto a seguito di un ulteriore potenziamento della Provincia autonoma potrebbero sorgere nuovi pericoli relativi all'accentramento eccessivo del potere, il clientelismo, il malgoverno, la predominanza degli interessi dei poteri forti. Con parole più semplici: si teme che ancora più autonomia possa procurare soprattutto ancora più potere in mano alla SVP. Più divisione dei poteri democratici e più controlli vengono considerati una giusta premessa per l'attribuzione di più competenze legislative.

**Tab.3 - La Provincia dovrebbe assumersi anche la competenza per la polizia, l'amministrazione dei tribunali, la radio-TV di diritto pubblico e la politica dei trasporti?**

- In % dei partecipanti

	<i>Part. di lingua tedesca</i>	<i>Part. di lingua italiana</i>	<i>totale</i>
Polizia regionale	77	40	72
Amministrazione della giustizia	90	46	85
Radio e TV di diritto pubblico	88	37	81
Trasporti (incl.pedaggio autostradale)	93	69	90

Varie Regioni autonome di altri stati europei possiedono la competenza per la polizia regionale, l'amministrazione della giustizia, la politica dei trasporti e la radio-TV pubblica. Una grande maggioranza dei partecipanti di lingua tedesca si pronuncia per il passaggio di queste competenze alla Provincia, mentre i partecipanti di lingua italiana sono molto più scettici. Quasi il 90% dei partecipanti si esprimono a favore di un servizio postale gestito a livello locale-provinciale.

**5. Le finanze**

Negli ultimi anni i tagli delle assegnazioni finanziarie alla Provincia, decretati da Roma in maniera non concordata, hanno provocato incertezze fra i politici locali nonché l'indignazione fra i cittadini in provincia di Bolzano. Ora, anziché ottenere la parte spettante (per lo più il 90%) del gettito dei tributi riscossi in provincia da parte dello Stato, questo meccanismo potrebbe essere ribaltato, dando alla Provincia autonoma la facoltà di riscuotere i tributi erariali con apposite "Agenzie provinciali delle Entrate". Solo in un secondo passo la quota dei tributi spettanti allo Stato verrebbe inviata a Roma. Una tale riforma andrebbe bene al 90% dei partecipanti di lingua tedesca e al 60% dei partecipanti di lingua italiana. L'84% di tedeschi, inoltre, si esprime a favore di un'autonomia tributaria più marcata, attribuendo alla Provincia la facoltà di regolamentare alcuni dei tributi erariali più importanti (IRPEF, IRES, imposte di successione ecc.), fra i partecipanti di lingua italiana solo il 60% vedono con favore tale soluzione.[idem]

**Tab.4 - Eventuale partecipazione della Provincia di Bolzano alla perequazione finanziaria fra le Regioni e al risanamento del bilancio statale – In % dei partecipanti**

	<i>Part. di lingua tedesca</i>	<i>Part. di lingua italiana</i>	<i>totale</i>
partecipazione alla perequazione finanziaria SI	39	89	44
Nessuna partecipazione alla perequazione finanziaria	89	11	56
Partecipazione all'abbattimento debito pubblico SI	41	86	46
Nessuna partecipazione all'abbattimento debito pubblico	59	14	54

Da questo quadro di risposte sull'eventuale contributo della Provincia di Bolzano alle sorti finanziarie dello Stato emerge che la maggior parte dei sudtirolesi preferirebbe sganciarsi da tale obbligo. La maggior parte dei partecipanti di lingua tedesca non solo respinge l'ipotesi della partecipazione alla solidarietà interregionale e al rientro dall'eccessivo indebitamento, ma considera l'attuale compartecipazione della Provincia al gettito dei tributi (90% di regola) perfino troppo esigua. Chi a monte si è dichiarato per l'autodeterminazione è particolarmente teso a considerare l'Alto Adige una zona non sottoposta a vincoli finanziari analoghi ad altri territori dello Stato. Per il 63% dei partecipanti di lingua ital., invece, va bene il tasso di compartecipazione del 90%, mentre per il 17% potrebbe anche essere di meno.

L'organo di controllo delle spese degli enti locali è la Corte dei Conti statale con la sua sezione provinciale di Bolzano. Due terzi dei partecipanti di lingua tedesca possono immaginarsi di trasformare la Corte dei Conti in un organo provinciale purché indipendente dall'amministrazione provinciale.

**6. Riforme nel sistema di formazione e nei diritti linguistici**

Una parte centrale dell'autonomia della Provincia di Bolzano è formata dalle regole sul sistema delle scuole e sulla parificazione delle tre lingue ufficiali nonché sulla parità di diritti dei tre gruppi linguistici. L'art. 19 Statuto, per esempio, prevede che l'insegnamento scolastico nelle scuole tedesche e italiane venga impartito nella madrelingua degli studenti da parte di insegnanti della stessa madrelingua. Questo articolo andrebbe trasformato di tal maniera da consentire scuole plurilingui nonché l'impiego paritario dell'italiano e del tedesco nell'insegnamento delle scuole? Le voci pro e contro in questo caso sono in bilancio: 49% a favore, 51% contrari a scuole bilingui. Fra i partecipanti di lingua tedesca sono il 44% a favore di una scuola bilingue, fra i italiani il 91%.

L'art.19 Statuto potrebbe essere emendato anche di tal modo da consentire al solo gruppo linguistico italiano più spazio di manovra (autonomia culturale), per poter inserire altre lingue, oltre l'italiano come lingue veicolari dell'insegnamento, soprattutto il tedesco. Il 78%

di tutti i partecipanti è a favore, mentre appena il 25% dei partecipanti di lingua tedesca è contrario a tale opzione.

Il diritto all'uso della propria lingua di contatto negli uffici e nei servizi pubblici e il conseguente obbligo di bilinguismo del personale è un'altra delle regole di fondo dell'autonomia. In questo caso l'inchiesta non puntava solo a far valutare ipotesi di riforme, ma anche a registrare in quale misura questo obbligo fosse pienamente applicato oppure se ci sono dei settori del pubblico impiego in cui il bilinguismo non funziona ancora in modo soddisfacente. Il 73% dei partecipanti e perfino l'81% dei partecipanti di lingua tedesca confermano questa diagnosi. 4 settori del pubblico impiego, come risulta dalla presente inchiesta, sembrano ancora avere difficoltà nella piena applicazione del bilinguismo: la polizia (96%), le Agenzie per le entrate (68%), l'INPS (57%) e il servizio postale (53%). Inoltre, soprattutto i partecipanti di lingua tedesca segnalano innanzitutto i seguenti settori come "critici" sotto il profilo del bilinguismo:

- I tribunali
- L'ospedale di Bolzano
- I servizi del Comune di Bolzano
- I servizi di trasporto pubblici e soprattutto *Trenitalia*
- La TELECOM e in generale tutte le ditte di telefonia
- Negozi, assicurazioni, etichettatura di prodotti, illustrazioni farmaci

Sorprendentemente non è stata nominata la polizia, mentre non stupisce la mancanza di segnalazioni dei servizi provinciali in senso stretto. Da queste risposte si potrebbe trarre la conclusione che il bilinguismo reale in parti dell'amministrazione e dei servizi pubblici lascia ancora a desiderare o almeno è ancora percepito come un problema aperto.

Il metodo per accertare il grado di bilinguismo in Provincia di Bolzano consiste nell'esame di bilinguismo ("patentino") riferito a 4 gruppi di inquadramento nel pubblico impiego. Questo esame andrebbe riformato?

**Tab.5 - Qual'è la Sua opinione in merito all'attuale esame di bilinguismo?** In % dei partecipanti

	<i>Part. di lingua tedesca</i>	<i>Part. di lingua italiana</i>	<i>totale</i>
va bene, mantenere	30	37	30
troppo poco severo	23	3	21
troppo severo	3	9	4
sostituire con altri certificati	45	51	46

Per un terzo dei partecipanti l'attuale tipo di esame va bene, ma il 46% dei partecipanti, non importa se di lingua italiana o tedesca, vorrebbe rimpiazzarlo con un sistema migliore.

## 7. Diritti di rappresentanza e proporzionale etnica

La proporzionale etnica all'interno dell'autonomia costituisce un meccanismo di fondo per garantire pari diritti nell'accesso ai posti del pubblico impiego e nell'assegnazione di alcune risorse pubbliche (prestazioni sociali) secondo il relativo peso numerico dei tre gruppi linguistici ufficiali. Inoltre la proporzionale etnica viene applicata anche per i diritti di rappresentanza in vari organi politici ed istituzioni pubbliche. In questo caso la proporzionale etnica non si basa sulla forza numerica dei gruppi a livello di popolazione residente ma sulla composizione del Consiglio provinciale e del Consiglio comunale secondo gruppi linguistici.

In futuro, per decidere sulla composizione della Giunta provinciale, andrebbero utilizzati i dati della proporzionale della popolazione in generale? Il 38% dei partecipanti si pronuncia a favore di tale soluzione mentre il 62% è contrario. A questo riguardo si nota una netta differenza fra i gruppi: fra i italiani due terzi sono a favore, fra i partecipanti di lingua tedesca due terzi sono contrari.

La proporzionale etnica nell'occupazione dei posti del pubblico impiego dovrebbe essere ancora più flessibile, quindi essere attivata solo se ci fosse uno squilibrio spiccato? Il 46% dei partecipanti si esprime a favore di una maggiore flessibilità mentre fra i partecipanti di lingua ital. questa opinione raggiunge l'86% (fra i partecipanti di lingua tedesca solo il 38%). Alla domanda, in che senso nell'occupazione dei posti del pubblico impiego andrebbe introdotta più flessibilità, i partecipanti rispondono prevalentemente così: il criterio principale per l'assunzione nel pubblico impiego deve essere la preparazione professionale e l'effettiva padronanza delle due lingue.

La proporzionale etnica, nel settore delle prestazioni sociali della Provincia, gioca un certo ruolo ormai solo per l'edilizia agevolata. Andrebbe ridotto il suo impatto anche in questo settore? Il 40% dei partecipanti si dichiara a favore mentre il 60% non vuole mollare la proporzionale nell'erogazione di risorse sociali, specie nell'edilizia sociale.

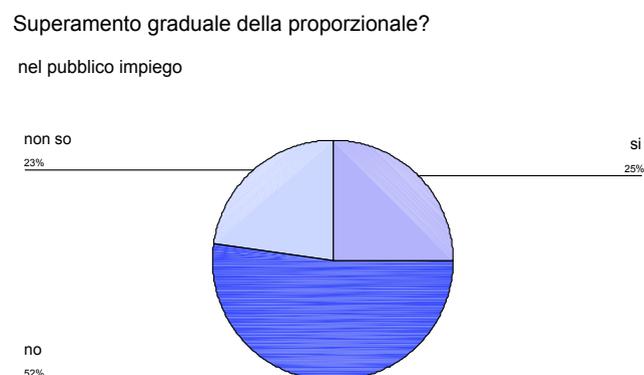
**Tab.6 - Nell'accesso al pubblico impiego i tre gruppi linguistici godono di pari diritti?** - In % dei partecipanti (quota dei SI)

	<i>Part. di lingua tedesca</i>	<i>Part. di lingua italiana</i>	<i>totale SI</i>
pubblico impiego enti locali	78	37	73
pubblico impiego statale	37	40	38
società a partecipazione pubblica	57	17	53
Altri enti pubblici	64	26	60

Nella percezione dei partecipanti dell'attuale situazione nel pubblico impiego ci sono quindi differenze notevoli. Nel caso degli organici dello Stato meno della metà dei partecipanti di entrambi i gruppi è dell'avviso che non ci sia una parità di diritto nell'accesso. Evidentemente spesso si confondono due questioni in quanto l'equiparazione dei gruppi linguistici e l'applicazione della proporzionale non significa automaticamente che la proporzionale venga

raggiunta in ogni singolo settore del servizio pubblico statale. In realtà nelle amministrazioni statali la proporzionale non è ancora rispettata anche per altri motivi.

**Grafico 3**  
**La proporzionale nell'accesso al pubblico impiego andrebbe superata?**



Una maggioranza netta dei partecipanti si pronuncia per la piena parità di diritti per i ladini in tutte le cariche politiche in cui questo non è ancora garantito (vice-presidente della Giunta, tribunale amministrativo, Commissione dei 6). Per la conservazione del requisito di una residenza non interrotta di 4 anni in provincia ai fini dell'esercizio del diritto elettorale attivo si pronuncia il 77% di tutti i partecipanti, fra i partecipanti di lingua ital. solo il 31% è favorevole.

La proporzionale etnica nell'occupazione dei posti del pubblico impiego andrebbe gradualmente superata? Almeno il 25% dei partecipanti si esprime a favore ma il 52% è contrario. Di nuovo un altro quadro fra i partecipanti di lingua ital.: il 69% vorrebbe abrogare la proporzionale, il 14% invece respinge la sua cancellazione. Il resto non si pronuncia perché gli effetti di un'eventuale superamento della proporzionale non sono ancora chiari. Tutto sommato emerge fra i partecipanti di lingua ital. una maggioranza critica nei confronti della proporzionale invece fra i partecipanti di lingua tedesca la maggioranza è ancora favorevole a riguardo.

**Tab.7 - Quale meccanismo dovrebbe sostituire la proporzionale etnica nell'accesso al pubblico impiego? - In % dei partecipanti**

	Part. di lingua tedesca	Part. di lingua italiana	totale
obbligo di bilinguismo più severo	45	42	48
durata più lunga della residenza in provincia	4	0	2
nessun ulteriore requisito	51	58	49

Anche nel caso di questa ipotesi di riforma emerge un quadro diverso fra partecipanti di lingua ital. e tedeschi, sempre tenendo presente che i risultati non sono rappresentativi.

Per la maggioranza relativa di entrambi i gruppi linguistici, per l'accesso al pubblico impiego in futuro dovranno valere solo i criteri della preparazione professionale e della padronanza della lingua.

**Grafico 4**  
**La dichiarazione di appartenenza a gruppo linguistico andrebbe .... In % dei partecipanti**



**Tab.8 - Come riformare la dichiarazione di appartenenza a gruppo linguistico? - In % dei partecipanti**

	Part. di lingua tedesca	Part. di lingua italiana	Conservatori	Riformatori	Simpatizzanti autodeterm.	totale
mantenere il modo attuale	56	3	22	29	76	50
abrogare	21	29	33	31	11	22
solo anonima	7	34	29	10	4	10
altre soluzioni	16	34	16	30	9	18

Un dibattito che si ripete periodicamente in occasione del censimento della popolazione è quello della dichiarazione di appartenenza ad un gruppo linguistico che viene resa ai fini dell'applicazione della proporzionale. A favore della conservazione della dichiarazione di appartenenza nella sua forma attuale si pronunciano solo il 3% dei partecipanti di lingua ital., mentre sono a favore il 76% dei simpatizzanti dell'autodeterminazione. Per la creazione di una 4a categoria di „plurilingui“ si trova una maggioranza favorevole solo fra i partecipanti di lingua ital..

## 8. Il rapporto con lo Stato e le garanzie per l'autonomia

In questa sezione si indagava non solo sulle competenze della Provincia autonoma (soprattutto dei Consigli provinciali) in riguardo al rapporto fra le province autonome e lo Stato ma anche sul futuro della Regione Trentino Alto Adige. Il 91% dei partecipanti si esprime a favore del diritto del Consiglio provinciale di poter indirizzare direttamente al Parlamento delle proposte di modifica dello Statuto, senza passare per il Consiglio regionale, nel caso di modifiche dello Statuto relative solo alla Provincia di Bolzano.

Un passo notevolmente più incisivo sarebbe l'autonomia statutaria per il Sudtirolo, che equivale alla facoltà degli organi democratici provinciali di poter elaborare il proprio Statuto di autonomia, con successiva ratificazione da parte del Parlamento? Di un tale autonomia statutaria dispongono le Regioni a statuto ordinario, il cui statuto però non ha rango costituzionale. Il 92% dei partecipanti tedeschi sono favorevoli ma solo il 51% tra i partecipanti di lingua ital..

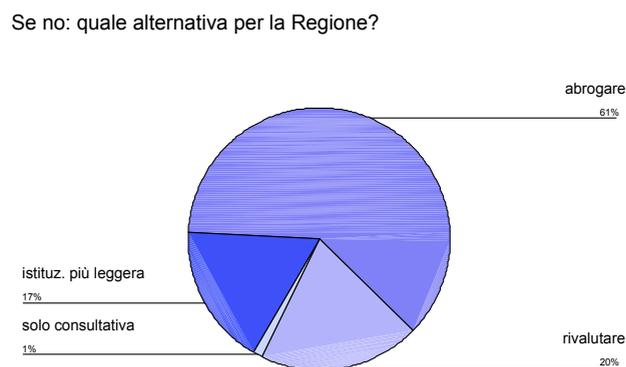
Una ragione cronica di controversia fra lo Stato e la Provincia è la divisione poco chiara delle competenze legislative. Soprattutto nelle norme delle competenze concorrenti sono frequenti i casi di impugnazione, soprattutto da parte del Governo. La Provincia di Bolzano, sulla falsariga di una provincia siciliana, potrebbe essere dotata di un'istanza di verifica preliminare da parte della Corte costituzionale? Il 71% dei partecipanti può immaginarsi una tale soluzione anche per l'Alto Adige.

I rappresentanti sudtirolesi nel Parlamento non sono ancora riusciti ad inserire un diritto di veto da parte di una maggioranza qualificata del Consiglio provinciale (due terzi o 4/5) nel caso di modifiche unilaterali dello Statuto da parte del Parlamento. Un tale diritto sarebbe visto favorevolmente dall'87% dei partecipanti, fra cui anche una maggioranza degli italiani. Quasi il 90% si pronuncia anche a favore della sostituzione dell'attuale Commissione dei 6, competente per l'elaborazione delle norme di attuazione dello Statuto di autonomia, con un organo trasparente e politicamente rappresentativo.

### 9. Il rapporto fra il Trentino e l'Alto Adige e il futuro della Regione

Una parte importante della futura riforma dello Statuto di autonomia sarà la ridefinizione del ruolo della Regione e del rapporto fra le due Province autonome. Stando alla maggioranza netta dei partecipanti a questa inchiesta online, la Regione Trentino Alto Adige nella forma attuale non avrebbe nessun futuro. Il 78% si pronuncia contro il mantenimento della Regione, di cui il 61% vuole abolirla del tutto, mentre il 17% vorrebbe rimpiazzarla con un'istituzione con meno bilancio e meno competenze.

Grafico 5  
**Quale dovrebbe essere il futuro della Regione Trentino-Alto Adige? - In % dei partecipanti**



**Tab.9 - Con quale istituzione andrebbe sostituita l'attuale Regione Trentino-Alto Adige? - In % dei partecipanti**

	Part. di lingua tedesca	Part. di lingua italiana	Conservatori	Riformatori	Simpatizzanti autodeterm.	totale
sostituire con istituzione meno dispendiosa	16	30	29	29	6	17
abrogare del tutto	64	35	46	41	81	61
rivalutare	19	26	18	31	12	20
Istituzione con sola funzione consultiva	0	9	7	0	1	1

In riguardo a questo argomento le risposte fra italiani e tedeschi, fra riformatori e autodecisionisti non potevano essere altro che divergenti. Fra chi propugna l'autodeterminazione l'abrogazione della Regione è un auspicio molto diffuso, mentre il 26% degli italiani e il 31% dei riformatori vorrebbero perfino rivalutare la Regione. Dall'altra parte anche il 35% degli italiani vorrebbe liberarsi della Regione ed il 30% sostituirla con un'istituzione più leggera. Quindi anche nel gruppo linguistico italiano si profila una maggioranza scettica nei confronti della Regione.

La cancellazione della Regione non significherebbe l'interruzione della cooperazione fra le due Province autonome, che in questo caso si trasformerebbero a loro volta i Regioni autonome. Per il 50% delle risposte la futura collaborazione potrebbe svolgersi sotto il tetto dell'EUREGIO (GECT) oppure in forma volontaria, cioè senza costrizioni da parte della Costituzione (30%).

Collaborazione TN - BZ, in che modo?

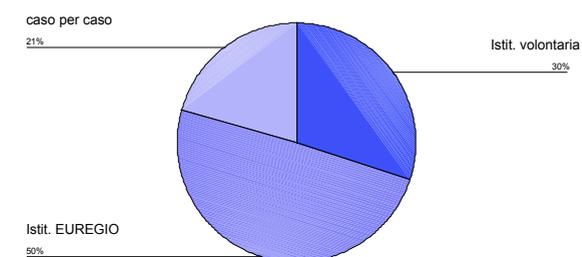


Grafico 6  
**Se la Regione venisse abrogata, come dovrebbero collaborare le due Province autonome? - In % dei partecipanti**

In media il 90% dei partecipanti tedeschi si pronuncia a favore del trasferimento definitivo di tutte le competenze legislative tuttora rimaste alla Regione alle due Province autonome (oggi queste competenze sono delegate alle Province).

## 10. Partecipazione democratica

Un'attenzione particolare all'interno di questa inchiesta è stata prestata anche alle possibilità di partecipazione democratica dei cittadini alla politica, specificando 7 esempi. Va premesso, a tale proposito che nello Statuto vigente non figura nessun tipo di diritto di partecipazione dei cittadini nel caso di modifiche dello Statuto. Nell'ambito della riforma dello Statuto del 2001 è stata introdotta la competenza provinciale per la disciplina della democrazia diretta ed il diritto elettorale. Ma la facoltà legislativa, stando all'interpretazione della magistratura e della maggioranza politica, spetta solo al Consiglio e non alla popolazione tramite proposte di legge di iniziativa popolare con un successivo referendum propositivo.

**Tab.10 - I cittadini dovrebbero ottenere più diritti di partecipazione diretta nell'emendamento dello Statuto di autonomia? - In % dei partecipanti**

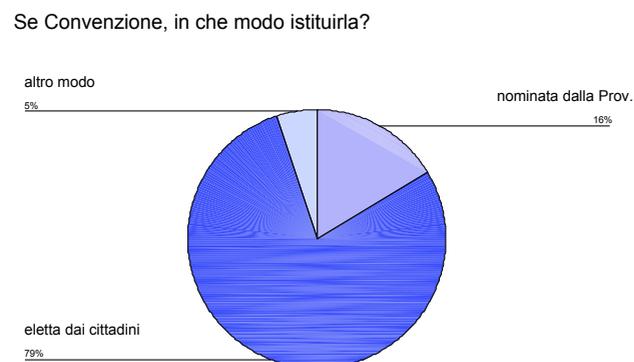
	Part. di lingua tedesca	Part. di lingua italiana	Conservatori	Riformatori	Simpatizzanti autodeterm.	totale
si	90	97	79	90	94	90
no	10	3	21	10	6	10

Il 90% dei partecipanti, non importa di quale gruppo linguistico, si dichiara favorevole ad rafforzare le possibilità dei cittadini nell'essere coinvolti quando si tratta di modificare lo Statuto di autonomia. Attualmente i cittadini in provincia di Bolzano non hanno nessun diritto di proporre iniziative legislative popolari sulle leggi relative alla forma di governo (per es. il diritto elettorale, democrazia diretta ecc.). L'interpretazione restrittiva dell'art. 47/2, attualmente ammette solo il referendum confermativo per quella categoria di cosiddette „leggi rinforzate“ e non, invece, l'iniziativa popolare.

Da qualche mese negli ambiti politici locali nell'ottica di riforme necessarie dello Statuto di autonomia si discute l'istituzione di una „Convenzione per l'autonomia“, cioè un'assemblea incaricata di riscrivere lo Statuto di autonomia. Una tale Assemblea potrebbe essere nominata dal Consiglio provinciale oppure anche dalla Giunta provinciale ma, per partire con più legittimazione politica, potrebbe essere anche eletta direttamente dai cittadini. I partecipanti all'inchiesta come valutano l'ipotesi di una Convenzione direttamente eletta?

Grafico 7

**Assemblea statutaria: nominata dal Consiglio o eletta dai cittadini? In % dei partecipanti**



Il 79% dei partecipanti è a favore e fra i partecipanti di lingua ital. il consenso per questa proposta è ancora più netto (92%). Se analizziamo questo risultato più precisamente si nota che tra i fautori dell'autodeterminazione l'elezione diretta della Convenzione è più gettonata, mentre appaiono più scettici i "riformatori" (70% di consenso).

Un diritto di iniziativa popolare significa che un numero minimo di cittadini ha il diritto di rivolgere una proposta di norma specifica al Consiglio provinciale o al Parlamento e nel caso di respinta da parte dell'istituzione tutti i cittadini saranno chiamati a decidere tramite un referendum popolare. L'84% dei partecipanti si esprime a favore di un tale diritto di iniziativa dei cittadini per modificare lo Statuto.

**Tab.11 - Nel futuro Statuto andrebbe prevista la possibilità di svolgere un referendum popolare sulla sovranità dell'Alto Adige/Sudtirolo? - In % dei partecipanti**

	Part. di lingua tedesca	Part. di lingua italiana	Conservatori	Riformatori	Simpatizzanti autodeterm.	totale
si	80	51	28	66	94	76
no	20	49	72	34	1	24

Sorprende il risultato emerso da questa domanda: nel futuro Statuto di autonomia è da prevedere la possibilità di decidere anche della sovranità (statale in provincia di Bolzano), cioè in parole povere il diritto di autodeterminazione. Mentre quasi tutte le domande del questionario di questa inchiesta si sono mosse all'interno dell'ordinamento giuridico vigente (Costituzione, Statuto, norme di attuazione), tale domanda riveste un carattere piuttosto ipotetico poiché l'effettivo inserimento di tale facoltà nello Statuto richiederebbe una modifica a monte di un articolo importantissimo della Costituzione (art.5, „La Repubblica, una e indivisibile...“). Una tale norma – sempre come clausola specifica per una provincia con autonomia speciale – in linea di principio è pensabile, ma poco probabile. Mentre non stupisce che il 99% dei simpatizzanti dell'autodeterminazione acconsenta a tale possibilità, si ritrova anche fra i „Conservatori“ solo il 28%, fra i riformatori il 66%, e perfino fra i partecipanti di lingua ital. si trova una maggioranza a favore.

## 11. Politica economica e sociale

Per motivi di spazio per questi argomenti non sono state previste tante domande, benché l'autonomia anche a questo proposito presenta vari aspetti migliorabili. Secondo lo Statuto di Autonomia (art.10, 3) i residenti in provincia nel collocamento sul mercato del lavoro godono la preferenza rispetto alle persone non residenti. Per vari motivi questa norma nella prassi non è stata applicata rigorosamente. Il 61% dei partecipanti si pronuncia a favore di un'applicazione più rigorosa di questa parte dello Statuto.

Trova un consenso largamente più alto la proposta di introdurre una nuova competenza legislativa provinciale, cioè quella dell'istituzione di salari minimi specifici secondo categorie e settori. L'88% dei partecipanti di lingua tedesca e il 74% dei partecipanti di lingua ital.

sono a favore di tale ipotesi, che significherebbe un'ingerenza nell'autonomia contrattuale delle parti sociali ma affronterebbe un problema serio realmente esistente: il costo della vita relativamente alto in Sudtirolo nonché la scarsa applicazione dei contratti collettivi territoriali e aziendali in provincia.

Un altro quesito chiedeva l'opinione in merito al vincolo della durata di residenza sul territorio provinciale ai fini dell'erogazione di determinate prestazioni sociali della Provincia autonoma (edilizia sociale, sussidi per i non-autosufficienti, minimo vitale ecc.). Per ottenere alcune di queste prestazioni gli immigrati, soprattutto alcune categorie come gli extracomunitari, sono obbligati a dimostrare di essere residenti da un certo periodo minimo. Questo requisito andrebbe rafforzato in futuro per poter influire sui flussi migratori? Questa ipotesi dipende essenzialmente dalla sua compatibilità con il diritto comunitario, che garantisce la libera circolazione delle persone e la libera scelta del posto di lavoro, nonché vieta la discriminazione di cittadini comunitari nel campo sociale e del lavoro. Il rifiuto di un tale requisito di residenza è molto sensibile fra i partecipanti di lingua ital. (31%), mentre in totale solo il 12% dei partecipanti si dichiara contrario:

**Tab.12 - La concessione delle prestazioni sociali in provincia di Bolzano dovrebbe essere collegata alla durata di residenza sul territorio provinciale? - In % dei partecipanti**

	<i>Part. di lingua tedesca</i>	<i>Part. di lingua italiana</i>	<i>Conservatori</i>	<i>Riformatori</i>	<i>Simpatizzanti autodeterm.</i>	<i>Totale</i>
si	49	20	24	26	71	46
si, ma solo se conforme al diritto UE	41	49	52	57	26	42
no	9	31	24	17	3	12

Le competenze legislative provinciali nel settore dell'integrazione degli immigrati stranieri sono per il 94% dei partecipanti troppo limitate. In riguardo al sistema pensionistico, al momento, la Regione Trentino-Alto Adige è titolare di una competenza integrativa per la previdenza integrativa, mentre resta saldamente statale la competenza del diritto pensionistico in senso stretto. La Provincia autonoma dovrebbe ottenere la competenza di istituire un proprio istituto provinciale per la previdenza sociale (IPPS?) Il 91% dei partecipanti tedeschi si dichiara a favore, mentre fra gli i partecipanti di lingua ital. è solo il 54% che ritiene la Provincia autonoma in grado di gestire anche questo settore.

## 12. Altri aspetti dell'autonomia

In questa sezione del questionario sono state toccate alcune ipotesi aggiuntive in tema di riforma dell'autonomia, fra cui i diritti della Provincia autonoma nei rapporti fra Regioni e internazionali, le garanzie per l'autonomia nei confronti della UE, la necessità di ulteriori norme di tutela delle minoranze. Come emerge dalla tabella sottostante, almeno due terzi dei partecipanti si dichiara favorevole ad una maggior tutela dell'autonomia di fronte al

diritto comunitario. Questo potrebbe essere organizzato tramite clausole di eccezione (come è il caso in varie regioni autonome di altri paesi della UE) oppure ponendo allo stesso rango i Trattati della UE e lo Statuto di autonomia, parte del diritto comunitario. In generale vige il principio che il diritto comunitario ha la precedenza.

**Tab.13 - La legislazione autonoma provinciale ha bisogno di protezione nei confronti dell'Unione europea? - In % dei partecipanti**

	<i>part. di lingua tedesca</i>	<i>part. di lingua italiana</i>	<i>conservatori</i>	<i>Riformatori</i>	<i>Simpatizzanti autodeterm.</i>	<i>totale</i>
Lo Statuto di autonomia andrebbe posto giuridicamente al pari livello dei trattati UE	74	14	26	57	88	67
L'Italia nei confronti della UE ottenga delle regole d'eccezione per la Provincia di Bolzano	9	49	45	13	5	13
No, non c'è bisogno di una tutela specifica	17	37	29	29	8	19

Fra gli i partecipanti di lingua ital. a questo riguardo non si registra un consenso molto ampio, mentre in totale è l'80% dei partecipanti ad auspicare o l'introduzione di clausole eccezionali per la provincia oppure un'equiparazione dello Statuto di autonomia con i Trattati europei. Più competenze provinciali in materia di edilizia di seconde case sono auspiccate dal 90% dei partecipanti.

In riguardo alle relazioni internazionali della Provincia autonoma questa potrebbe ottenere più spazio di manovra con le seguenti opzioni.

**Tab.14 - La Provincia autonoma dovrebbe avere maggior libertà nella gestione dei rapporti internazionali? - In % dei partecipanti (possibile la risposta multipla)**

	<i>Part. di lingua tedesca</i>	<i>Part. di lingua italiana</i>	<i>totale</i>
Tramite l'EUREGIO	66	37	62
Incluso il diritto di stipulare accordi con stati terzi	58	11	52
solo collaborazione transfrontaliera	21	37	22
No, l'Alto Adige non dovrebbe ottenere delle competenze nelle relazioni internazionali	4	29	7

Infine la maggior parte dei partecipanti non ritiene necessarie ulteriori misure e norme di tutela della minoranza tedesca e ladina, e il 70% si dichiara contrario all'idea di prevedere misure specifiche per proteggere gli interessi della città capoluogo.

### 13. Considerazioni conclusive

In una valutazione sommaria dei risultati di questa inchiesta online vanno ricordati i limiti metodologici di un tale strumento e i limiti specifici della presente inchiesta, come illustrato nel cap. 2. Questo sondaggio si è svolto in forma completamente aperta, senza selezione mirata di un campione specifico di persone, senza applicazione sistematica di criteri di selezione in rapporto all'universo della popolazione interessata. Da questo approccio risulta che l'inchiesta non può essere considerata rappresentativa in nessun modo. I risultati vanno interpretati solo in modo qualitativo, cioè come opinioni di cittadini ai quali la riforma dell'autonomia sta a cuore. Queste persone sono venute a conoscenza dell'inchiesta in vari modi, ma lo stesso canale principale di comunicazione Internet e un unico giornale online esclude una parte notevole della popolazione teoricamente interessata.

Dall'altra parte gli utenti di tali tools e i lettori di giornali online si trovano senza dubbi fra i consumatori di media politicamente più interessati. I 356 partecipanti non solo sono più qualificati della media della popolazione (titolo di studio formale), ma hanno anche sostenuto un lavoro di 20-25 minuti per compilare tutto il questionario online. È evidente che il tipo di risposta è fortemente condizionato dall'atteggiamento di fondo di ciascuno rispetto alle tematiche dell'autonomia. Dall'altra parte le 155 persone che sposano la tesi secondo la quale solo l'autodeterminazione possa rappresentare una soluzione appropriata, si sono comunque impegnate a rispondere ad una lunga serie di domande specifiche sulla riforma dell'autonomia. Ciò sta a confutare la tesi che fra i fautori dell'autodeterminazione sia molto diffuso l'atteggiamento del "o tutto o niente" ma comprova che anche in quella prospettiva un ampliamento dell'autonomia è ritenuto positivo.

Il ventaglio di ipotesi di ampliamento e di miglioramento dell'autonomia, sviscerate in 79 domande singole, è condiviso dalla larga maggioranza dei partecipanti di lingua tedesca. Fra il gruppo di lingua italiana emerge un atteggiamento più riservato e scettico, tuttavia prevale il consenso circa numerose ipotesi di rafforzamento dell'autonomia. Da questo sondaggio, che ci rimanda una fotografia delle opinioni ampiamente diffuse, si può inoltre concludere che all'interno del gruppo linguistico italiano andrebbe accertato in maniera più ampia e approfondita quali aspetti dell'autonomia sono ritenuti degni di miglioramento.

## Progetto di legge per l'istituzione di una Convenzione per la riforma dello Statuto d'autonomia

### Compito e ruolo della Convenzione

Da alcuni mesi negli ambiti politici locali si propone l'istituzione di un'assemblea statutaria provinciale (Convenzione), annunciata pure dal presidente della Provincia Kompatscher in occasione del suo discorso sul bilancio provinciale di previsione 2014. Questa Convenzione verrebbe incaricata di preparare a livello provinciale l'imminente riforma dello statuto d'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige, con un approccio rappresentativo e partecipativo. Come già avvenuto in altre Regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, prossimamente Sardegna), una Convenzione di questo tipo dev'essere istituita con legge provinciale come organo straordinario della Provincia per svolgere un compito preciso entro un certo termine. La Convenzione dovrà elaborare, con metodo democratico e coinvolgendo i cittadini, un disegno di legge di riforma dell'autonomia da sottoporre al Consiglio provinciale per l'approvazione.

Una Convenzione per l'autonomia con carattere deliberativo, analoga a un'Assemblea costituente a livello statale, nel nostro ordinamento giuridico non sarebbe possibile. Secondo la Costituzione e lo statuto vigente il Consiglio provinciale, ai fini di una revisione dello statuto, non ha altro diritto che presentare una mozione al Consiglio regionale. Questo, a maggioranza semplice, può approvare una proposta di legge costituzionale da inoltrare alla Camera dei deputati (statuto, art. 103, comma 1). Perciò dopo l'approvazione della proposta di revisione dello Statuto da parte della Convenzione e del Consiglio provinciale di Bolzano, e dopo l'approvazione dell'eventuale analoga proposta del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, il Consiglio regionale dovrà accordarsi su un testo comune che potrà essere ufficialmente depositato in Parlamento.

Nella storia dell'Alto Adige autonomo, l'istituzione d'una Convenzione per la riforma dell'autonomia sarà la prima occasione in cui Consiglio e Giunta provinciali s'avvalgono del diritto di elaborare una riforma dello statuto sulla base di un processo democratico allargato. Ciò significherà rompere con una tradizione che ha lasciato lo sviluppo dell'autonomia a un gruppo assai ristretto di esperti nel Parlamento e nelle commissioni paritetiche.

Nella revisione dello statuto occorre partire dagli sviluppi della nostra società, dai cambiamenti nel rapporto fra Stato, Regione e Provincia autonoma, nonché dalle lacune da tempo osservabili nello statuto vigente. In un approccio moderno di partecipazione diretta dei cittadini e delle forze politiche di tutti i gruppi linguistici, lo statuto potrà essere adeguato alle esigenze della comunità territoriale. Con questa riforma si utilizza anche la facoltà prevista dalla legge costituzionale n. 3/2001 d'introdurre "forme più avanzate di autonomia" (art. 10). È la norma che affida ai Consigli regionale e provinciale il compito di adeguare i rispettivi statuti speciali. Quindi si tratta di dare concreta formulazione giuridica a queste "forme più avanzate di autonomia".

Ma una Convenzione per la riforma dell'autonomia non ha il compito di scrivere un nuovo statuto. Perciò, sia essa eletta o solo nominata, ha comunque bisogno di certi paletti, cioè di un quadro giuridico e politico di riferimento per il suo lavoro di revisione. Tale quadro potrà essere fornito dal Consiglio provinciale in base a un parere della Commissione speciale per le questioni statutarie, che può essere elaborato in stretto contatto con tutti i parlamentari eletti in provincia di Bolzano. In questo documento vanno indicate tutte le sezioni e gli argomenti dello statuto vigente da revisionare, ma anche i limiti giuridici posti a tali riforme ed emendamenti.

D'altra parte la Convenzione deve poter proporre delle riforme che comportino o presuppongano modifiche alla Costituzione, soprattutto nel titolo V. È il caso, per esempio, del futuro della Regione Trentino-Alto Adige. Nella revisione dell'autonomia, inoltre, vanno inseriti anche tutti gli emendamenti già introdotti con le leggi costituzionali n. 2 e 3/2001, non ancora formalmente integrati nello statuto d'autonomia. Il nuovo statuto dovrà ridefinire la suddivisione delle competenze primarie, secondarie e integrative. E in futuro la categoria delle competenze integrative potrebbe essere abolita.

#### **Caratteristiche della Convenzione**

Un'assemblea di questo tipo dovrà riflettere il più fedelmente possibile il pluralismo politico, sociale, culturale e linguistico della nostra provincia, e promuovere l'interesse e la partecipazione dei cittadini. Perciò essa può essere composta solo per elezione diretta da parte dei cittadini stessi, e dovrà avere 40 membri (un rappresentante per ogni 10.000 aventi diritto al voto nelle elezioni provinciali). Siccome in questa procedura democratica si cerca di coinvolgere fortemente la società civile, il compito della rappresentanza non potrà spettare solo ai partiti, come invece avviene per le elezioni politiche. Infatti nella Convenzione devono entrare anche esponenti di istanze diverse, con nuovi approcci e proposte sull'autonomia. Dunque la nomina dei candidati dev'essere il più libera possibile, senza soglie d'accesso troppo alte né eccessivi requisiti formali. L'elezione dev'essere diretta, col sistema proporzionale puro, in un collegio unico per tutta la provincia senz'alcuno sbarramento. Non potranno candidarsi consiglieri provinciali né parlamentari in carica, perché entrambi saranno successivamente coinvolti nell'iter parlamentare. I membri della Convenzione devono percepire lo stipendio di un direttore d'ufficio provinciale. Per il trattamento pensionistico si propone la disciplina vigente per sindaci e assessori comunali.

Inoltre, modificando la legge provinciale 18 novembre 2005, n.11 (Referendum e petizioni), i cittadini dovranno poter sottoporre a referendum confermativo la delibera del Consiglio provinciale sulla proposta di revisione dello statuto presentata dalla Convenzione. A questo fine si possono applicare le vigenti norme sul referendum per le leggi provinciali sulla forma di governo (legge provinciale 17 luglio 2002, n.10). Riguardo al carattere giuridico della delibera del Consiglio provinciale su una proposta di legge costituzionale al Parlamento ai sensi dell'art. 103 dello statuto, va chiarito che tale atto non è una legge sulla forma di governo, né equivale a una legge provinciale. È una semplice mozione, da inoltrare al

Consiglio regionale per un'ulteriore approvazione prima d'essere presentata al Parlamento.

Oltre a garantire una maggiore e migliore partecipazione diretta dei cittadini, una Convenzione deve rispettare – anche nella sua composizione e regolamento interno – alcuni criteri importanti che vanno inseriti nella relativa legge provinciale. La procedura per la revisione dello statuto deve rispettare, nella Convenzione e nel Consiglio provinciale, il principio dei pari diritti dei gruppi linguistici costituenti della Provincia e quello della tutela delle minoranze (art. 6 della Costituzione). In questo senso il gruppo ladino all'interno della Convenzione dev'essere presente con almeno un membro. La parità fra i sessi va raggiunta garantendo a entrambi una quota minima del 40%. Infine il sistema elettorale deve salvaguardare, con una quota specifica, un'adeguata rappresentanza dei giovani (18 fino 30 anni) e degli anziani (sopra i 65 anni).

Se il regolamento interno della Convenzione dovesse prevedere regole di mediazione fra i rappresentanti dei gruppi linguistici, al momento della seduta costitutiva gli eletti dovranno rendere una dichiarazione ad hoc di affiliazione a un gruppo linguistico.

La Convenzione per l'autonomia non solo deve rispettare il principio della trasparenza e garantire il carattere pubblico dei suoi lavori, ma fare anche tutto quanto è necessario a coinvolgere la popolazione e stimolare l'interesse pubblico. Per partecipazione s'intendono tutte le forme di partecipazione diretta dei cittadini riguardo a diritti d'informazione, petizione, proposta, iniziativa e referendum. Quindi vanno garantiti non solo il diritto di essere sentiti delle associazioni, sindacati e categorie economiche, ma anche precisi diritti di proposta e iniziativa popolare. Questa procedura di revisione dello statuto può essere integrata da altri metodi moderni di partecipazione, già applicati con successo in altre regioni e Stati, fra cui:

- audizioni di esperti (pubbliche),
- audizioni su determinati problemi dello statuto, in cui i cittadini possano esprimersi direttamente,
- il forum delle organizzazioni
- un forum in Internet, i cui risultati vanno analizzati e di cui si terrà debitamente conto,
- diritti d'iniziativa di singoli e gruppi con obbligo di trattazione da parte della Convenzione,
- sondaggi rappresentativi nella popolazione.

La presente proposta di legge prevede che i cittadini possano partecipare direttamente ai lavori della Convenzione in almeno quattro fasi:

- nomina libera dei candidati (anche indipendentemente dai partiti),
- elezione diretta della Convenzione,
- partecipazione nelle forme e nei metodi precedentemente indicati,
- referendum facoltativo sulla mozione approvata dal Consiglio provinciale recante la proposta di legge.

#### **Aspetti organizzativi**

La Convenzione ha sede presso il Consiglio provinciale.

La Convenzione è coordinata da un organo specifico, istituito presso la presidenza del Consiglio provinciale e presieduto dal presidente del Consiglio stesso. Di quest'ufficio di coordinamento fanno parte anche l'ufficio di presidenza della Convenzione (tre persone) e quattro rappresentanti del Consiglio provinciale (due della maggioranza, due dell'opposizione).

L'ufficio provvede ai vari passaggi istituzionali: elezione, costituzione della Convenzione, e organizzazione dei lavori.

L'ufficio svolge l'assistenza tecnico-amministrativa per i lavori della Convenzione, compresi il servizio di traduzione e il sito Internet, su cui saranno pubblicati tutti i documenti, illustrazioni e il calendario delle riunioni. Le sedute e tutti i risultati dei lavori della Convenzione devono essere pubblici. Inoltre l'ufficio stabilisce il contatto fra la Convenzione e i membri del Parlamento eletti in provincia di Bolzano, e crea un coordinamento con l'organo incaricato della revisione dello statuto in Provincia di Trento. Dev'essere creato anche un coordinamento con l'organo incaricato della revisione dello statuto in Provincia di Trento. L'ufficio garantisce l'assistenza giuridica con incarichi temporanei a esperti. Infine esso organizza tutte le forme di partecipazione diretta dei cittadini (informazione, registrazione ed elaborazione delle proposte, forum delle associazioni, inchieste rappresentative, strumenti interattivi su Internet).

La Convenzione, dal momento della sua costituzione, ha otto mesi di tempo per presentare al Consiglio provinciale le sue proposte di revisione dello Statuto d'autonomia.

## **Proposta di “Legge provinciale per una Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia”**

### **Art.1 - Istituzione e indipendenza**

Ai fini della garanzia di legittimità democratica e partecipazione diretta dei cittadini nella revisione dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol del 20.1.1972 (DPR n.670/1972) è istituita la “Convenzione provinciale per la riforma dell'autonomia”. Nella sua attività questa Convenzione, nel rispetto delle norme della Costituzione, dello Statuto di autonomia e della presente legge, è indipendente, non è legata a direttive di terzi e nell'espletamento del suo compito è responsabile solo a se stessa e al Consiglio provinciale.

### **Art. 2 - Compiti**

La Convenzione ha il compito di revisionare lo Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in particolare in riguardo alle sezioni relative alla provincia di Bolzano, di elaborare una proposta di riforma articolata, e di approvare questa proposta per sottoporla al Consiglio provinciale per la delibera definitiva. In questa opera la Convenzione parte da un documento quadro, elaborato dalla Commissione speciale per questioni dell'autonomia del Consiglio provinciale e approvato dal Consiglio provinciale con la maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

### **Art.3 - Composizione e sistema di elezione**

La Convenzione è composta da 40 membri direttamente eletti secondo il sistema proporzionale. La provincia di Bolzano a questo scopo forma un collegio unico con liste di candidati concorrenti. Per l'eleggibilità e la compatibilità vige quanto previsto dalla legge elettorale della Provincia di Bolzano L.P. 8.5.2013, n.5. Inoltre, non sono eleggibili i Consiglieri provinciali, i membri del Parlamento e dell'Assemblea delle Autonomie in carica. L'elezione si svolge in un unico turno. L'elezione della Convenzione è indetta con decreto del Presidente della Provincia e sarà svolta entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

### **Art. 4 - Nomina dei candidati**

L'elezione di candidati per la Convenzione avviene su nomina da parte di liste, piattaforme civiche e partiti. Ad eccezione dei partiti già presenti nel Consiglio provinciale i promotori responsabili di queste liste devono presentare almeno 232 firme autenticate di supporto della loro nomina di candidati. La procedura per la raccolta delle firme autenticate avviene in base alla L.p. 18.11.2005, n.11, “Petizioni e referendum popolari”.

### **Art. 5 - Eleggibilità e modo di elezione**

Ogni cittadino iscritto nel registro elettorale di uno dei Comuni della provincia di Bolzano ha il diritto di voto attivo e passivo. Per gli aventi diritto al voto residenti all'estero vigono le norme previste dalla L.p. elettorale 8.5.2013, n.5. L'elezione della Convenzione avviene per voto postale. Le relative buste di votazione possono essere consegnate direttamente agli uffici elettorali del Comune oppure essere spedite per posta. I dettagli sono disciplinati in una norma di attuazione del Presidente della Provincia.

### **Art. 6 - Rappresentatività sociale**

Ai fini dell'applicazione della parità dei generi prevista dalla Costituzione e per garantire la rappresentatività della Convenzione rispetto i gruppi di età i 40 membri della Convenzione sono eletti di tal modo da consentire la seguente composizione: almeno 16 donne, almeno 16 uomini, almeno 5 membri in età fra 18 e 30 anni compiuti, almeno 5 membri con più di 65 anni. Nella Convenzione non possono essere presenti meno del 40% di uno dei generi.

Al fine di dare attuazione alle previsioni delle quote previste al comma 1 ogni elettore ha a disposizione quattro schede, in ognuna delle quali può esprimere un voto di preferenza per ognuna delle quattro categorie di candidati, oltre alla scheda elettorale per il voto di lista. A questo scopo le liste e i gruppi presentano 4 liste distinte per le rispettive categorie di cui al comma 1: 16 candidate, 16 candidati, 5 candidati di età compresa fra 18 e 30 anni, 5 candidati di età oltre i 65 anni. Sulle liste dei giovani e degli anziani ai fini dell'ammissione delle liste devono alternarsi donne e uomini.

Ogni elettore può segnare un voto di lista e al massimo un voto di preferenza su ognuno delle 4 schede per i voti di preferenza.

La distribuzione dei seggi avviene secondo lo stesso sistema delle elezioni del Consiglio provinciale ai sensi della L.p. 8.5.2013, n.5. Il numero massimo di resti decide sull'assegnazione di un seggio basato sui resti. Nell'attribuzione dei seggi le quote riferite

al genere e all'età vanno rispettate. Se il numero di un genere non raggiunge la quota 40%, il candidato o la candidata successiva, prossima eletta secondo il numero di preferenze espresse, automaticamente subentra.

Della Convenzione deve far parte almeno un rappresentante del gruppo ladino.

#### **Art. 7 - Funzionamento e regolamento**

Gli organi della Convenzione sono la Presidenza, le Commissioni, la riunione plenaria e la Commissione di mediazione.

La Convenzione elegge una presidenza di tre persone, in cui ogni gruppo linguistico è presente con un membro; almeno 1 membro deve appartenere al rispettivo altro genere. Il compito del presidente delle sedute plenarie è assunto a rotazione da uno dei tre membri della presidenza.

La Convenzione approva il suo regolamento interno e norme procedurali, che devono essere approvate con la maggioranza di due terzi dei suoi componenti. Tutte le Commissioni eleggono il proprio presidente.

Le riunioni della Convenzione sono pubbliche. Con l'aiuto dell'Ufficio di coordinamento di cui all'art.11 le sedute plenarie vengono trasmesse via Internet. Tutti i documenti e protocolli saranno pubblicati tramite Internet.

#### **Art. 8 - Parità di diritti dei gruppi linguistici**

La parità dei diritti dei gruppi linguistici e la tutela dei diritti delle minoranze in tutti i lavori della Convenzione si trovano fra i suoi principi guida. Nel caso di conflitti in riguardo a questioni attinenti la tutela delle minoranze e la parità dei gruppi linguistici, alla stregua dell'art. 56 Statuto di autonomia la maggioranza dei rappresentanti di un gruppo linguistico ha facoltà di richiedere l'attivazione della Commissione di mediazione. Di questa Commissione fanno parte 5 membri della Convenzione, due del gruppo tedesco, due del gruppo italiano e uno del gruppo ladino. Almeno 2 membri della Commissione devono appartenere al rispettivamente altro genere. La Commissione è eletta dalla riunione plenaria della Convenzione.

Qualora all'interno della Commissione di mediazione entro un mese non si raggiunge un'intesa, il relativo articolo dello Statuto di autonomia, oggetto di contenzioso, resta invariato. Ai fini dell'operabilità di questo meccanismo di mediazione i membri della Convenzione alla sua riunione di costituzione devono rendere una dichiarazione di affiliazione a gruppo linguistico.

#### **Art. 9 - Partecipazione dei cittadini**

La partecipazione dei cittadini alle funzioni e ai compiti della Convenzione è garantita in varie forme e tramite i seguenti diritti: il diritto all'informazione (invio dell'opuscolo di informazione ad ogni avente diritto al voto, carattere pubblico dei lavori della Convenzione), il diritto all'iniziativa civica alla Convenzione, il diritto di partecipazione alle audizioni pubbliche di esperti, il diritto di partecipazione al forum delle organizzazioni, il diritto all'interazione con i membri della Convenzione nel forum Internet (gestito e elaborato dall'Ufficio di coordinamento). Inoltre vengono effettuate inchieste rappresentative fra la popolazione con l'aiuto delle istituzioni competenti della Provincia. Ai fini dell'applicazione

di questi diritti la Convenzione si avvale del supporto dell'Ufficio di coordinamento.

#### **Art. 10 - Il diritto all'iniziativa civica**

Tutti gli aventi diritto al voto per l'elezione diretta della Convenzione hanno il diritto di presentare proposte e petizioni (iniziative civiche) dirette alla Convenzione. Queste iniziative civiche, firmate da una o più persone, devono pervenire all'Ufficio di coordinamento entro 4 mesi dalla costituzione della Convenzione. I promotori delle iniziative civiche hanno il diritto che la loro proposta venga discussa nella Commissione competente o nella seduta plenaria della Convenzione e che venga portata a votazione.

#### **Art. 11 - L'Ufficio di coordinamento**

Allo scopo dello svolgimento organizzativo della Convenzione per la riforma dell'autonomia presso il Consiglio provinciale della Provincia di Bolzano è istituito l'Ufficio di coordinamento, al quale - sotto la responsabilità del Consiglio provinciale e della Presidenza della Convenzione - sono affidati i seguenti compiti:

- la preparazione di tutte le riunioni della Convenzione garantendo il carattere pubblico dei lavori
  - la garanzia dell'assistenza e consulenza giuridica per tutti i membri della Convenzione
  - l'organizzazione di tutte le procedure previste per la partecipazione diretta dei cittadini
  - la registrazione delle proposte e iniziative civiche dei cittadini tramite tutti i canali di comunicazione disponibili per inoltrarli alle Commissioni competenti della Convenzione.
- Insieme ai documenti di elezione, prima dell'elezione della Convenzione per opera dell'Ufficio di coordinamento ai cittadini viene inviato l'opuscolo di votazione indicante i compiti e le procedure della Convenzione nonché i diritti dei cittadini legati ai lavori della Convenzione.

#### **Art. 12 - Sede e durata dei lavori**

La Convenzione ha la sua sede presso il Consiglio provinciale.

La Convenzione termina i suoi lavori entro 8 mesi a partire dalla sua costituzione con l'approvazione di una bozza per la mozione di revisione dello Statuto di autonomia, da sottoporre al Consiglio provinciale. Rapporti di minoranza sono ammissibili. La Convenzione nomina uno o più relatori per la presentazione ufficiale del suo documento conclusivo al Consiglio provinciale.

#### **Art. 13 - Compiti del Consiglio provinciale e referendum confermativo**

Entro due mesi il Consiglio provinciale discute e approva il documento sulla revisione dello Statuto con gli emendamenti ritenuti necessari. Nei confronti dell'atto approvato dal Consiglio provinciale almeno 8.000 aventi diritto al voto possono ricorrere al referendum confermativo. Questo referendum viene svolto secondo le regole previste dalla L.p. 17.7.2002, n.10. Se il referendum è accettato dai cittadini, la Convenzione e di conseguenza il Consiglio provinciale devono elaborare un documento nuovo per la revisione dello Statuto di autonomia. I cittadini possono ricorrere al referendum confermativo solo una volta.

#### **Art. 14 - Inoltro al Consiglio regionale e al Parlamento**

La proposta di revisione dello Statuto di autonomia approvato dal Consiglio provinciale, ai

sensi della apposita Legge regionale, è inoltrata al Consiglio regionale che lo integra con la relativa proposta di revisione approvata da parte della Provincia di Trento. Il Consiglio regionale ha il compito di approvare una proposta comune ai sensi dell'art. 103, comma 2, Statuto di autonomia. Il Consiglio regionale presenta questa iniziativa comune di revisione nel Parlamento ai fini dello svolgimento della procedura legislativa di cui all'art. 138 della Costituzione.

#### **Art. 15 - Finanziamento e retribuzione dei membri della convenzione**

La copertura di tutti i costi derivanti dall'istituzione della Convenzione e dallo svolgimento delle sue funzioni è a carico del bilancio del Consiglio provinciale, specificamente

- a) le spese per la retribuzione dei membri della Convenzione
- b) le spese di attività e gestione del Ufficio di coordinamento
- c) le eventuali spese per lo svolgimento del referendum confermativo

I membri della Convenzione sono retribuiti secondo le tariffe vigenti per la retribuzione dei direttori di ufficio dell'amministrazione provinciale. Il trattamento pensionistico è effettuato alla stregua dei regolamenti vigenti per il versamento dei contributi pensionistici a favore degli amministratori comunali ai sensi del Decreto di Legge n.267 del 2000.

Alla copertura delle spese della Convenzione si provvede con appositi stanziamenti a carico del bilancio di previsione per l'esercizio 2015 e seguenti, integrabili ai sensi dell'articolo 18 della legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1.

La presente legge sarà pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Provincia

## Appendice

### **Cooperativa sociale POLITIS e Südtiroler Bildungszentrum**

Piazza Domenicani 35, 39100 Bolzano, Tel. 0471 973124, info@politis.it

## Inchiesta online sullo sviluppo dell'autonomia dell'Alto Adige

*(Le domande si riferiscono esclusivamente a questioni attinenti lo Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e della Prov. Autonoma di Bolzano, non invece a questioni della politica "interna" provinciale.)*

**Gentilmente La invitiamo a rispondere alle seguenti domande:**

#### **10 Sezioni tematiche**

1. Domande generali
2. Autonomia territoriale (competenze)
3. Aspetti finanziari dell'autonomia
4. Sistema scolastico e diritti linguistici
5. Diritti di rappresentanza dei gruppi linguistici e proporzionale etnica
6. Rapporto Stato-Provincia e garanzie di riforma dell'autonomia
7. Rapporti tra Trentino e Alto Adige (il futuro della Regione)
8. Partecipazione democratica e diritti civili
9. Politica sociale e economica, mercato del lavoro e immigrazione
10. Diverse domande sulla riforma dell'autonomia

---

#### **Sezione 1: Domande generali**

##### **1.1 Sullo sviluppo dell'autonomia dell'Alto Adige esistono atteggiamenti diversi. Quale delle seguenti affermazioni corrisponde maggiormente alla Sua opinione?**

- Mi auguro uno sviluppo dell'autonomia che sia il più ampio possibile
- Uno sviluppo è sensato, ma occorrono solo miglioramenti parziali
- Uno sviluppo non è necessario, lo stato attuale è sufficiente
- In verità la Provincia di Bolzano dispone già di troppa autonomia
- Uno sviluppo non è sensato, perché solo l'autodeterminazione rappresenta una soluzione

##### **1.2 Secondo Lei qual è il modo migliore per giungere ad una ampia riforma dell'autonomia (3. Statuto d'autonomia)?**

- con la strategia dei piccoli passi adottata finora con accordi tra i partiti a Roma e a Bolzano
- attraverso un'ampia alleanza tra partiti di tutte le maggiori forze politiche in Alto Adige
- attraverso una maggiore pressione internazionale (Austria)
- attraverso una maggiore pressione dal basso (opinione pubblica, cittadini, iniziative autogestite)
- altro.....

##### **1.3 Quali sono secondo Lei gli aspetti centrali da migliorare rispetto all'autonomia di cui l'Alto Adige dispone attualmente?**

*È possibile la risposta multipla*

- nell'assetto più autonomo possibile del maggior numero possibile di competenze
- nella cooperazione tra i gruppi linguistici che sia il più possibile libera da conflitti e armoniosa
- nei diritti democratici di partecipazione dei cittadini e nell'autonomia dei Comuni
- nella posizione dell'Alto Adige nei confronti della Regione e dello Stato

- nel fisco e nelle finanze
- altro.....

## Sezione 2: Autonomia territoriale (competenze)

**2.1 La SVP punta ad un'autonomia integrale e con ciò intende il passaggio di tutte le competenze, tranne alcune funzioni statali fondamentali quali difesa, politica estera, politica monetaria, diritto penale e civile. Approva questo obiettivo?**

- sì  no, sarebbe troppo  no, sarebbe troppo poco

**2.2 La Provincia ha competenze primarie e secondarie in materia legislativa. Le competenze secondarie vengono nominate anche "competenze concorrenti", perché possono essere esercitate nell'ambito dei principi della legislazione statale. In pratica, lo Stato regola il quadro generale, la Provincia i dettagli. (vedi le pubblicazioni della Provincia di Bolzano su: <http://www.giovani.consiglio-bz.org/downloads>).**

**La Provincia di Bolzano ha le cosiddette competenze secondarie nei seguenti ambiti (Art. 9 Statuto): polizia locale, istruzione elementare e secondaria, commercio, apprendistato, controllo sul collocamento, spettacoli pubblici e sicurezza, esercizi pubblici, incremento della produzione industriale, utilizzo delle acque pubbliche escluse le grandi derivazioni a scopo idroelettrico, sanità, sport. Secondo Lei quali dovrebbero diventare competenze primarie?**

- polizia locale  sì  no
- istruzione elementare e secondaria  sì  no
- commercio  sì  no
- apprendistato  sì  no
- controllo sul collocamento  sì  no
- spettacoli pubblici e sicurezza  sì  no
- esercizi pubblici  sì  no
- incremento della produzione industriale  sì  no
- utilizzo delle acque pubbliche (non a scopo idroelettrico)  sì  no
- sanità  sì  no
- sport  sì  no

**2.3 Secondo Lei l'Alto Adige deve ricevere una competenza esplicita per la regolamentazione e il finanziamento degli istituti superiori, università e ricerca scientifica?**

- sì  no

**2.4 Qualora Lei avesse dubbi sulla conversione di alcune delle cosiddette competenze secondarie in primarie, quali sono le Sue ragioni?**

**2.5 Nello Statuto c'è inoltre la „competenza legislativa delegata“ (Art. 17). Anche a causa dei tagli alle spese lo Stato ha delegato sempre più competenze alla Provincia, che può sia amministrarle sia legiferare, cioè può regolare l'organizzazione di queste competenze con legge provinciale (vedi le pubblicazioni della Provincia di Bolzano su: <http://www.giovani.consiglio-bz.org/downloads>). (Se sì, la trasmissione non può più essere univocamente revocata dallo Stato, ma diventa una "vera competenza" della Provincia)**

**Quali delle seguenti competenze di questo tipo devono passare definitivamente alla Provincia?**

- motorizzazione civile  sì  no
- collocamento del lavoro  sì  no
- servizi di pronto intervento medico  sì  no
- strade statali  sì  no
- retribuzione e posizione giuridica del personale docente  sì  no

- energia  sì  no
- catasto fondiario e urbano  sì  no

**2.6 Altre Regioni autonome hanno la competenza per: polizia regionale (polizia provinciale), giustizia amministrativa, radio e TV pubblica, trasporti. Dovrebbe ottenere anche l'Alto Adige queste competenze?**

- polizia provinciale  sì  no
- giustizia amministrativa  sì  no
- radio e tv pubblica  sì  no
- trasporti (incluso pedaggio autostradale)  sì  no

**2.7 Qualora Lei avesse dubbi sul passaggio di alcune di queste competenze, quali sono le Sue ragioni?**

**2.8 La Posta deve essere organizzata dalla Provincia Autonoma di Bolzano?**

- sì  no

## Sezione 3: Aspetti finanziari della riforma dell'autonomia

**3.1 Attualmente in Alto Adige la maggior parte dei tributi viene riscossa dalla Agenzia delle Entrate (statale). Qualora la competenza per la riscossione dei tributi (da non confondere con la sovranità fiscale, cioè la competenza nella regolamentazione dei tributi) venisse trasmessa alla Provincia, sarebbero competenti per questo servizio gli uffici provinciali in materia di finanza.**

**L'Alto Adige deve ottenere la competenza di riscossione dei tributi statali con una propria Agenzia delle Entrate provinciale?**

- sì  no

**3.2 Determinati tributi come l'IVA o l'imposta sui carburanti vengono in generale regolati o armonizzati ad un livello più alto (Stato, EU). Altri tributi teoricamente possono essere trasferiti ad un livello inferiore di governo (le imposte locali sono già state trasferite alla Provincia autonoma).**

**L'Alto Adige deve poter regolare da sé determinati tributi che oggi vengono regolati a livello legislativo a Roma?**

- sì  no

**3.3 Se sì, quali tributi?**

*E' possibile una risposta multipla*

- IRPEF Imposta sul reddito
- Imposta di donazione e eredità
- IRES (imposta sul reddito delle società)
- altre: quali.....

**3.4 L'Alto Adige deve partecipare al fondo nazionale di conguaglio finanziario a favore delle regioni più bisognose?**

- sì  no

**3.5 La Provincia di Bolzano deve partecipare all'abbattimento del debito pubblico a seconda della sua capacità economica e fiscale?**

- sì  no

**3.6 Attualmente l'Alto Adige, se si considera la maggior parte dei tributi, può trattenere il 90 % del gettito in provincia. Questa partecipazione rappresenta la fetta più grossa delle entrate provinciali. Secondo Lei quale sarebbe la misura per una partecipazione adeguata?**

- proprio questa misura di partecipazione

- di più
- di meno

**3.7 L'organo di controllo delle spese pubbliche degli enti territoriali in Alto Adige è la Corte dei Conti statale. Secondo Lei la Corte dei Conti deve diventare un organo provinciale?**

- sì  no

#### Sezione 4: Sistema scolastico e diritti linguistici

**4.1 L'attuale art. 19 dello Statuto d'autonomia prevede che l'insegnamento nelle scuole di lingua tedesca e italiana venga impartito nella lingua materna degli alunni da parte di docenti di madrelingua. Secondo Lei l'attuale art. 19 dello Statuto d'autonomia deve essere modificato in modo che sia possibile istituire scuole bilingui con l'utilizzo paritetico delle lingue di insegnamento (tedesco e italiano) secondo il modello della scuola ladina?**

- sì  no

**4.2 Il gruppo linguistico italiano deve ottenere maggior libertà di azione per poter inserire nella loro scuola altre lingue diverse dall'italiano come lingue di insegnamento (compreso il tedesco)?**

- sì  no

**4.3 Ci sono ambiti del servizio pubblico nei quali Lei pensa che l'obbligo del bilinguismo non sia sufficientemente tutelato o sia da potenziare?**

- sì  no

**4.4 Se sì: quali ambiti sono?**

*E' possibile una risposta multipla*

- polizia
- uffici tributari
- uffici postali
- previdenza sociale

**4.5 Ci sono altri ambiti in cui l'obbligo del bilinguismo non è sufficientemente rispettato?.....**

**4.6 Qual è la Sua opinione in merito all'attuale esame di bilinguismo? E'.....**

- buono, da mantenere in questa forma
- troppo poco severo
- troppo severo
- da abolire e da sostituire con altri certificati di conoscenza del tedesco e italiano

#### Sezione 5: Diritti di rappresentanza dei gruppi linguistici e proporzionale etnica

**5.1 Oggi esiste l'obbligo di legge di formare la Giunta provinciale in modo che la sua composizione corrisponda alla presenza numerica dei gruppi linguistici in Consiglio provinciale.**

**Questa disposizione deve essere modificata in modo che, nella composizione della Giunta provinciale, venga utilizzato come criterio la presenza numerica dei gruppi linguistici in base al censimento?**

- sì  no

**5.2 Dal 1997 si ricorre ad una "applicazione flessibile" della proporzionale per quanto riguarda i posti di lavoro nel servizio pubblico (Stato, Provincia, Comunità Comprensoriale, Comuni...).**

**Nella distribuzione dei posti pubblici, la proporzionale etnica deve avvenire in modo ancora più flessibile (per esempio venir applicata solo quando emerge una chiara disparità e discrepanza)?**  sì  no

**5.3 Se sì, in che senso "più flessibile"?.....**

**5.4 Per quanto riguarda la distribuzione di diversi uffici, il gruppo linguistico ladino non viene equiparato del tutto agli altri gruppi linguistici (tribunale amministrativo, vicepresidenza della Provincia, Commissione dei 6, atri). I ladini devono godere di pari diritti in....**

*E' possibile una risposta multipla*

- nell'occupazione dei posti riservati ai giudici nel tribunale amministrativo
- nella nomina del vice presidente della Provincia
- nella composizione della Commissione dei 6

**5.5 A quali uffici i ladini in futuro dovrebbero avere un accesso equiparato agli altri due gruppi?.....**

**5.6 Secondo Lei, nell'accesso ai settori del pubblico impiego sotto menzionati, i tre gruppi linguistici godono di pari diritti o no?**

- nei posti pubblici a livello regionale e locale (Regione, Prov., Comprensori, Comuni)  sì  no
- nei posti statali  sì  no
- nelle società e aziende a partecipazione pubblica maggioritaria  sì  no
- in altri enti pubblici  sì  no

**5.7 Per poter esprimere il diritto di voto alle elezioni provinciali e comunali in Alto Adige è necessaria la residenza ininterrotta di almeno 4 anni nel territorio provinciale.**

**L'obbligo di residenza di 4 anni deve rimanere in vigore per poter esercitare il diritto elettorale attivo in provincia di Bolzano?**

- sì  no

**5.8 Se no: l'obbligo di residenza deve .....?**

- essere prolungato
- essere abbreviato
- essere cancellato

**5.9 Oggi la proporzionale etnica è applicata soprattutto per l'assegnazione degli alloggi sociali IPES (il sistema è illustrato nel dettaglio su: <http://www.giovani.consiglio-bz.org/downloads>)**

**Secondo Lei, nell'assegnazione di alcune prestazioni sociali pubbliche, soprattutto per quanto riguarda le abitazioni IPES, andrebbe abolita la proporzionale etnica?**

- sì  no

**5.10 Secondo Lei, nell'accesso ai posti di lavoro del pubblico impiego in provincia di Bolzano, la proporzionale etnica dovrebbe progressivamente essere abolita?**

- sì  no  non so, perché non è chiaro quali effetti sortirebbe tale misura.

**5.11 Se sì, quale provvedimento o meccanismo dovrebbe sostituire la proporzionale etnica nell'accesso ai posti del pubblico impiego in provincia di Bolzano?**

- un obbligo di bilinguismo più severo (ad es. attraverso esami di concorso svolti in due lingue, italiano e tedesco)
- una durata più lunga della residenza in provincia rispetto al requisito attuale
- nulla, nessun ulteriore requisito, l'unico criterio da applicare è la qualifica professionale

**5.12 L'applicazione delle norme sulla proporzionale richiede la dichiarazione di appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici riconosciuti in Provincia di Bolzano, e interessa soprattutto chi intende candidarsi per l'accesso al pubblico impiego e/o ad un alloggio IPES. A questo scopo i cittadini italiani e comunitari, residenti in provincia, possono dichiararsi appartenenti ad uno**

dei tre gruppi oppure "aggregarsi" ad uno dei tre gruppi ufficiali. Questa dichiarazione viene depositata presso il Tribunale di Bolzano.

**Secondo Lei, la dichiarazione di appartenenza o aggregazione a un gruppo linguistico in futuro andrebbe:**

- conservata come è in vigore oggi
- abrogata
- sostituita con un dichiarazione anonima a soli fini statistici
- altro.....

**5.13 Spesso è stato rivendicato che, all'interno della dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico, venga creato un quarto gruppo dei "mistilingui o plurilingui". Lei è dell'avviso che vada istituita una tale quarta categoria?**

- sì  no

## Sezione 6: Il rapporto Stato-Provincia e garanzie di riforme dell'autonomia

**6.1** Oggi le modifiche allo Statuto di autonomia vengono approvate esclusivamente dal Parlamento sentite la Regione e le due Province autonome di Trento e Bolzano. Senza il consenso del Consiglio regionale il Consiglio provinciale di Bolzano non può presentare mozioni di modifica (emendamenti) dello Statuto al Parlamento a Roma.

**In futuro, la Provincia autonoma dovrebbe ottenere la possibilità di sottoporre le sue proposte di modifica dello Statuto direttamente al Parlamento?**

- sì  no

**6.2** Le Regioni a statuto ordinario possono definire il loro Statuto in libertà (autonomia statutaria). Gli statuti delle Regioni a statuto speciale, invece, devono essere approvati dal Parlamento con la procedura prevista per le modifiche della Costituzione, perché fanno parte della Costituzione. In ogni caso, anche se ci fosse tale autonomia statutaria per la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome, in un secondo passo ogni modifica del suo Statuto andrebbe approvata dal Parlamento per avere rango costituzionale.

**Anche la Provincia autonoma di Bolzano dovrebbe ottenere tale autonomia statutaria?**

- sì  no

**6.3** Spesso il Governo impugna le leggi provinciali di fronte alla Corte costituzionale. Ciò comporta ritardi e costi aggiuntivi nell'attività legislativa.

**In Alto Adige andrebbe creata un'istanza di verifica preliminare della compatibilità costituzionale delle leggi provinciali prima della loro promulgazione per evitare continue impugnazioni a Roma?**

- sì  no

**6.4** Oggi, nei casi di modifica dello Statuto il Governo deve sentire le Regioni e le Province autonome (art. 103 Statuto).

**Qualora il Parlamento modificasse lo Statuto di autonomia, il Consiglio provinciale dovrebbe avere anche il diritto di veto con una maggioranza qualificata (2/3 o 4/5)?**

- sì  no

**6.5** Oggi i dettagli dell'applicazione delle norme dello Statuto di autonomia vengono elaborati da una Commissione composta da 6 membri, metà nominati dal Governo, metà nominati dal Consiglio provinciale (la Commissione dei 6). Sono emersi dubbi sulla trasparenza e la legittimazione democratica di queste Commissioni.

**Andrebbe creato un organo più trasparente e rappresentativo per l'approvazione delle norme di attuazione dello Statuto? (per es. una Commissione nominata dal Consiglio prov. E dal Parlamento con rappresentanti delle minoranze politiche)**

- sì  no

## Sezione 7: Rapporti tra Trentino e Alto Adige (il futuro della Regione)

**7.1** Va mantenuta la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol con l'attuale assetto di competenze legislative e il volume di bilancio annuale di ca. 500 milioni di euro?

- sì  no

**7.2** Se no, la Regione...

- va rimpiazzata con un'istituzione comune fra le due province, nuova, snella, meno dispendiosa
- va abrogata e sostituita con due Regioni a statuto speciale distinte
- dovrebbe cedere le sue competenze alle due Province, ma lasciare in funzione il Consiglio regionale come organo consultivo e legame istituzionale fra le due Province autonome.
- andrebbe rivalutata, potendo disporre di più fondi finanziari e competenze.

**7.3** Se la Regione venisse abrogata, come dovrebbero collaborare le due Province di Bolzano e Trento?

- in forma regolare e istituzionalizzata come Regioni a se stanti con organi di coordinamento bilaterali liberi
- in forma istituzionalizzata, ma sotto il tetto dell'EUREGIO (GECT Gruppo europeo di cooperazione territoriale)
- solo se finalizzato su progetti e compiti specifici
- altro.....

**7.4** Secondo lo Statuto (Art. 4) la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ha tuttora le seguenti competenze primarie (a prescindere dai propri uffici e personale): ordinamento degli enti pararegionali, ordinamento degli enti locali, espropriazione per pubblica utilità, impianto e tenuta dei libri fondiari; servizi antincendio, ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri, ordinamento delle Camere di Commercio, sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative, contributi di miglioria in relazione ad opere pubbliche (<http://www.giovani.consiglio-bz.org/downloads>).

**Quali di queste competenze andrebbero trasferite alle Province autonome?**

- ordinamento degli enti para-regionali  sì  no
- ordinamento degli enti locali  sì  no
- espropriazione per pubblica utilità  sì  no
- ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri,  sì  no
- sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative;  sì  no
- impianto e tenuta dei libri fondiari  sì  no
- servizi antincendio  sì  no
- ordinamento delle Camere di Commercio  sì  no
- contributi di miglioria in relazione ad opere pubbliche  sì  no

## Sezione 8: Partecipazione democratica e diritti civili

**8.1** I cittadini e le cittadine in provincia di Bolzano non hanno nessun diritto di partecipazione diretta delle modifiche dello Statuto di autonomia. Dovrebbero ottenere più diritti di partecipazione diretta alle procedure di emendamento dello Statuto?

- sì  no

**8.2** Attualmente gli elettori residenti in provincia di Bolzano non hanno il diritto di promuovere un'iniziativa popolare con referendum propositivo per introdurre o modificare le cosiddette leggi di governo provinciale (democrazia diretta, legge elettorale ecc.). È questa l'interpretazione ufficiale dell'art. 47/3 dello Statuto.

Lo Statuto, quindi, andrebbe modificato in tal senso da consentire ai cittadini di poter introdurre, modificare e abrogare le cosiddette “leggi provinciali sulla forma di governo” con referendum popolare?

sì  no

**8.3 Il Consiglio provinciale dovrebbe ottenere più diritti nella modifica dello Statuto di autonomia, per es. il diritto di richiedere al Parlamento delle modifiche allo Statuto provinciale, in base ad una sua delibera, approvata da una maggioranza qualificata (2/3)?**

sì  no

**8.4 Previa modifica dello Statuto di autonomia, andrebbe consentito alla Provincia autonoma di istituire un’“Assemblea statutaria” (in analogia ad un’“Assemblea costituente”), incaricata di elaborare il 3° Statuto di autonomia?**

sì  no

**8.5 Se sì, questa “Assemblea statutaria” dovrebbe essere nominata dal Consiglio provinciale o essere direttamente eletta dai cittadini?**

- nominata dal Consiglio provinciale
- eletta direttamente dai cittadini
- altro modo.

**8.6 Se in un altro modo, quale modo andrebbe applicato?.....**

**8.7 Il diritto di iniziativa significa che un numero minimo di cittadini avrebbe il diritto di presentare una proposta al Consiglio provinciale, sulla quale - se non accolta dal Consiglio - dovrebbero poter esprimersi tutti i cittadini in un referendum.**

**I cittadini residenti in provincia di Bolzano dovrebbero ottenere il diritto di iniziativa popolare per modificare lo Statuto di autonomia?**

sì  no

**8.8 Nel futuro Statuto di autonomia dovrebbe essere prevista anche la possibilità di svolgere un referendum popolare sull'appartenenza della Provincia autonoma all'uno o l'altro Stato (cioè l'autodeterminazione sulla “sovranità statale”)?**

sì  no

## Sezione 9: Politica sociale e economica, mercato del lavoro e migrazione

**9.1 Secondo lo Statuto di autonomia, nel servizio di collocamento al lavoro c'è il diritto di precedenza delle persone residenti in Provincia di Bolzano rispetto alle persone non residenti (art. 10, comma 3). A causa di vari motivi nella pratica del collocamento questa norma non è stata presa alla lettera.**

**In futuro, sul mercato del lavoro provinciale, la precedenza dei residenti in provincia andrebbe osservata con stretto rispetto della normativa vigente?**

sì  no

**9.2 L'Alto Adige vanta un costo medio della vita maggiore rispetto ad altre regioni. Una parte notevole dei lavoratori percepisce nient'altro che il salario minimo previsto dai contratti collettivi nazionali. Contratti integrativi provinciali sono possibili, ma in vari settori non vengono stipulati regolarmente.**

**La Provincia dovrebbe poter introdurre con legge provinciale dei salari minimi per singole categorie di lavoratori e settori economici?**

sì  no

**9.3 La Provincia dovrebbe avere una competenza rafforzata nella gestione dell'integrazione degli immigrati stranieri?**

sì  no

**9.4 Attualmente c'è un sistema di previdenza integrativa a livello regionale (PENSPLAN), non però la competenza di intervenire sulla previdenza obbligatoria (sistema pensionistico).**

**Sulla previdenza la Provincia dovrebbe ottenere la competenza secondaria per poter creare un'INPS provinciale (l'Istituto Provinciale di Previdenza Sociale)?**

sì  no

**9.5 La concessione delle prestazioni sociali in Provincia di Bolzano dovrebbe essere collegata alla durata di residenza in uno dei Comuni della provincia?**

sì

sì, ma solo se compatibile con il diritto comunitario

no

## 10 Sezione – Diverse domande sulla riforma dell'autonomia

**10.1 In passato varie norme della legislazione provinciale e delle norme di attuazione erano spesso in conflitto con il diritto comunitario.**

**Quale protezione dovrebbe ottenere lo Statuto e la legislazione autonoma provinciale nei confronti dell'Unione europea?**

Ai fini della garanzia dell'autonomia l'Italia nei confronti della UE dovrebbe poter ottenere delle regole d'eccezione per la Provincia di Bolzano

Non c'è bisogno di nessuna tutela specifica per i diritti e interessi della provincia rispetto all'UE

In base alle garanzie di diritto internazionale per lo Statuto di autonomia questo andrebbe posto giuridicamente al pari livello dei trattati comunitari

**10.2 L'Alto Adige, seguendo l'esempio di altre Regioni autonome sul territorio della UE, dovrebbe poter ottenere dei regolamenti eccezionali o deroghe in alcuni settori della normativa comunitaria? (per es. per il sostegno all'agricoltura alpina, pedaggi del traffico di transito, la protezione degli ecosistemi alpini ecc.)**

sì  no

**10.3 La Provincia autonoma dovrebbe ottenere più competenze nel regolamento della costruzione di seconde case sul suo territorio?**

sì  no

**10.4 La Provincia autonoma dovrebbe avere maggior libertà nella gestione dei rapporti internazionali?**

È possibile una risposta multipla

sì, ma solo per ampliare la collaborazione all'interno della UE e dell'EUREGIO

sì, incluso il diritto di poter stipulare degli accordi con altri Stati e Regioni

sì, ma limitatamente alla cooperazione transfrontaliera

no, la Provincia di Bolzano non dovrebbe ottenere competenze internazionali

**10.5 Allo scopo di proteggere la minoranza tedesca e ladina c'è bisogno di ulteriori norme di tutela nello Statuto?**

sì  no

**10.6 Se sì, quale?.....**

**10.7 C'è bisogno di regolamenti specifici nello Statuto per proteggere gli interessi della città di Bolzano?**

sì  no

**La ringraziamo per la Sua pazienza e gentile collaborazione!**

## Bibliografia

Lukas Bonell/Ivo Winkler (Autonome Provinz Bozen), Südtirols Autonomie, 10. Auflage, Jänner 2010.  
Auch auf: <http://www.jugend.landtag-bz.org/de/downloads/>

Autonome Provinz Bozen, Das neue Autonomiestatut, auf: <http://www.provinz.bz.it>

Marcantoni Mauro (2013), Trentino e Sudtirolo - L'autonomia della convivenza, 2013

Baratter, Lorenzo (2011), L'autonomia spiegata ai miei figli, EGON, Rovereto

Marcantoni/Postal/Toniatti (2011), Quarant'anni di autonomia 1971-2001, Franco Angeli, Milano

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

Caterina Dominici (2014), L'autonomia in Trentino - Percorso storico, legislativo, culturale e risvolti attuali dell'autonomia, Ed. Osiride, Rovereto

Günther Pallaver (2011), Demokratie, Partizipation und Kommunikation als Voraussetzung für eine ungeteilte Autonomie, in: Jahrbuch des ital.-deutschen historischen Instituts in Trient, XXXII, Il Mulino Bologna, S.303-322

Francesco Palermo (2013), Regione, Province e forse nuova Regione?, in POLITIKA 12, Jahrbuch für Politik, RAETIA, Bozen 2013, S.183-197

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, Casa editrice Praxis 3 Bolzano, S. 97-164.

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 (ex Braumüller) Wien, S. 357-363

Peterlini, Oskar (1996), Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol, Überblick über Geschichte, Recht und Politik, Autonome Region Trentino-Südtirol, Trento/Bolzano

Jens Woelk, Francesco Palermo, Joseph Marko (ed., 2008)), Tolerance through Law, Self-Governance and Group Rights in South Tyrol, Martinus Nijahoff, Leiden/Boston

Marko/Ortino/Palermo/Voltmer/Woelk (2005), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie, EURAC, NOMOS Verlag

Esther Happacher/Walter Obwexer (Hg.) (2013), 40 Jahre Autonomiestatut, Südtirols Sonderautonomie im Kontext der europäischen Integration, FACULTAS, Wien

Esther Happacher/Roland Riz (2013), Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie, studia Universitätsverlag, Innsbruck

Prof. Massimo Carli, dott. Gianfranco Postal, Prof. Roberto Toniatti (PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO), Proposte per l'approfondimento di possibili linee guida per il terzo Statuto di Autonomia, Trient, Juni 2013

Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Disegno di Legge costituzionale N.32, d'iniziativa dei senatori Zeller e Berger, "Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol per L'attribuzione dell'autonomia integrale alle province autonome di Trento e Bolzano, 15-3-2013

Benedikter, Thomas (2012), Moderne Autonomiesysteme - Eine Einführung in die Territorialautonomien der Welt, Bozen 2012; auf:

[http://www.gfbv.at/publikationen/weiterepublikationen/Autonomiesysteme\\_Benedikter\\_2012.pdf](http://www.gfbv.at/publikationen/weiterepublikationen/Autonomiesysteme_Benedikter_2012.pdf)

Benedikter, Thomas (2010): Wie könnte die Südtirol Autonomie ausgebaut werden?, in: Matscher, F./Pernthaler, P./Raffeiner, A. (Hg.): Ein Leben für Recht und Gerechtigkeit, FS für Hans Richard Klecatsky zum 90.Geburtstag, Neuer Wissenschaftlicher Verlag Wien, S. 78-86.