

FRANCESCO PALERMO, *Il nucleo essenziale dell'autonomia, tra l'Accordo di Parigi e il "terzo Statuto"*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento» (ISSN: 0392-0011), 32 (2006), pp. 283-302.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/anisig>

Questo articolo è stato digitalizzato dal progetto ASTRA - *Archivio della storiografia trentina*, grazie al finanziamento della Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA è un progetto della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler, in collaborazione con Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Istituto Storico Italo-Germanico, Museo Storico Italiano della Guerra (Rovereto), e Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA rende disponibili le versioni elettroniche delle maggiori riviste storiche del Trentino, all'interno del portale [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access*.

This article has been digitised within the project ASTRA - *Archivio della storiografia trentina* through the generous support of Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA is a Bruno Kessler Foundation Library project, run jointly with Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Italian-German Historical Institute, the Italian War History Museum (Rovereto), and Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA aims to make the most important journals of (and on) the Trentino area available in a free-to-access online space on the [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access* platform.

## Nota copyright

Tutto il materiale contenuto nel sito [HeyJoe](#), compreso il presente PDF, è rilasciato sotto licenza [Creative Commons](#) Attribuzione–Non commerciale–Non opere derivate 4.0 Internazionale. Pertanto è possibile liberamente scaricare, stampare, fotocopiare e distribuire questo articolo e gli altri presenti nel sito, purché si attribuisca in maniera corretta la paternità dell’opera, non la si utilizzi per fini commerciali e non la si trasformi o modifichi.

## Copyright notice

All materials on the [HeyJoe](#) website, including the present PDF file, are made available under a [Creative Commons](#) Attribution–NonCommercial–NoDerivatives 4.0 International License. You are free to download, print, copy, and share this file and any other on this website, as long as you give appropriate credit. You may not use this material for commercial purposes. If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.



# Il nucleo essenziale dell'autonomia, tra l'Accordo di Parigi e il «terzo Statuto»

di *Francesco Palermo*

*Abstract* – This paper explores the legal meaning of the principle of special treatment laid down in the Italian constitution for the special Regions. In particular, the study argues for the existence of a core of rights of the special autonomous provinces of Bolzano/Bozen and Trento, which cannot be unilaterally cancelled by the State. On the basis of the constitutional adjudication, it is suggested that the «core autonomy rights» have a twofold dimension: on the one hand, the minimum of autonomy does coincide with the international guarantee provided by the 1946 Paris Agreement; on the other hand, and even more importantly, there is a procedural guarantee for the special status of the two provinces, meaning that any change in the constitutional arrangement must be carried out via negotiations on equal footing between the State and the autonomous provinces. Against this background, the political and legal discourse on possible future developments of the autonomy regime is analysed and re-constructed, focusing on the areas in which a constitutional reform of the regime is exceedingly necessary. Finally, the prospective evolution of the autonomy arrangement is analysed, by reading the political priorities through a legal lens and showing that there is a gap between political and legal «fears» regarding the future of the special autonomy for Trentino and South Tyrol.

## I. INTRODUZIONE

Uno dei temi centrali del moderno costituzionalismo è la ricerca del nucleo essenziale delle costituzioni<sup>1</sup>. L'importanza dell'indagine non può sfuggire, per il fondamentale risvolto concreto che essa presenta: l'identificazione di un nucleo essenziale di un ordinamento costituzionale si pone infatti quale limite insuperabile anche per il processo di revisione costituzionale e dunque rappresenta l'argine supremo rispetto alla volontà politica<sup>2</sup>. La tendenza all'enucleazione di limiti immanenti alla revisione costituzionale

<sup>1</sup> Si veda da ultimo S. STAIANO (ed), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali*, Torino 2005, con numerosi contributi relativi al profilo qui indicato.

<sup>2</sup> Cfr. per tutti V. ONIDA, *Le costituzioni. Principi fondamentali della costituzione italiana*, in G. AMATO - A. BARBERA (edd), *Manuale di diritto pubblico*, I, Bologna 1997, in particolare p. 112. In prospettiva comparata si veda anche, F. PALERMO (ed), *La «manutenzione» costituzionale*, Padova 2007.

e dunque alla dinamica politica rappresenta la forma più elevata e sofisticata sinora raggiunta dal processo di giuridicizzazione delle costituzioni, mettendo in crisi i concetti più consolidati in tema di teoria del potere costituente<sup>3</sup>.

Questo scritto si propone di leggere l'autonomia speciale nell'ordinamento italiano e specificamente quella del Trentino-Alto Adige/Südtirol alla luce della teoria del nucleo essenziale e dei limiti impliciti alla revisione costituzionale. L'esercizio non ha solo finalità speculative, ma intende porsi anche come chiave di lettura interpretativa rispetto al processo di revisione statutaria cui l'autonomia speciale trentino-altoatesina si appresta ad andare incontro, con l'obiettivo di comprendere cosa, nel discorso politico sul punto, sia giuridicamente fondato e cosa sia invece, alla luce delle acquisizioni giuridiche, mera retorica. Si tenterà quindi di fornire un primo contributo sistematico per la ricostruzione degli elementi giuridici della specialità internazionalmente garantita, provando ad affrontare un

<sup>3</sup> Il settore di applicazione (reale o potenziale) della teoria dei limiti assoluti alla revisione costituzionale è immenso. In Europa, com'è noto, il problema si è posto in una pluralità di ordinamenti con riferimento alla portata dei cosiddetti «controlimiti» all'integrazione comunitaria, costantemente affermati da diverse giurisdizioni costituzionali (ad esempio il Tribunale costituzionale federale tedesco – BVerfGE 37/271 [*Solange I*] – o la Corte costituzionale italiana – sentt. 170/1984 e 232/1989) e in qualche caso nella sostanza persino applicati (così nel 2005 in tema di mandato d'arresto europeo il Tribunale costituzionale polacco – sent. P1/205 27 aprile 2005 e quello tedesco – BVerfGE 113/273). Il ricorso all'elaborazione di limiti alla revisione costituzionale è comunque una tendenza in forte espansione nel costituzionalismo contemporaneo, sia attraverso la previsione di lunghe liste di limiti espressamente contenuti in Costituzione (è, per tutti, il caso del Portogallo, art. 288 cost.), sia attraverso l'individuazione di una sorta di catalogo degli elementi «supercostituzionali» (come nel caso della transizione sudafricana tra la costituzione provvisoria del 1993 a quella definitiva del 1996, che portò la Corte costituzionale, nel suo giudizio di certificazione, a dichiarare l'incostituzionalità di parti del primo progetto di Costituzione definitiva rispetto ai 34 superprincipi costituzionali – sent. *Ex parte Chairperson of the Constitutional Assembly: in re Certification of the Constitution of the Republic of South Africa* 1996 (10, BCLR 1253 CC), sia infine attraverso l'opera interpretativa delle giurisdizioni costituzionali, che spesso hanno riconosciuto la propria competenza a sindacare la legittimità costituzionale di leggi costituzionali o di revisione costituzionale in riferimento a parametri supremi ed impliciti ricavabili dalla costituzione (per tutti la Corte costituzionale italiana, sent. 1146/1988) e talvolta non solo hanno affermato il principio ma l'hanno conseguentemente applicato, dichiarando l'illegittimità costituzionale di leggi costituzionali o di revisione (tra i diversi esempi recenti possono ricordarsi la Corte costituzionale austriaca, che con pronuncia dell'11 ottobre 2001, VISlg 16.327, in tema di garanzia dello Stato di diritto, ha dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione di rango costituzionale, e la Sala costituzionale della Corte suprema dell'Honduras, che con sent. 7 maggio 2003 ha dichiarato incostituzionale una revisione costituzionale che attribuiva al Parlamento il potere di interpretare la Costituzione).

tema finora non sufficientemente trattato in dottrina e tentando nel contempo di prestare un apporto dogmatico al dibattito – sinora condotto solo in chiave politica – intorno ai «pilastri dell'autonomia».

Il quesito di fondo del presente contributo può dunque sintetizzarsi come segue: esiste un nucleo immodificabile dell'autonomia speciale? E se esiste, in cosa consiste? Quanto di questo nucleo duro è contenuto nell'Accordo De Gasperi-Gruber? Di conseguenza, quali istituti e regole dello Statuto possono e devono essere adeguati, e quali invece sono insuscettibili di qualunque modifica?

## II. IL NUCLEO ESSENZIALE DELLO STATUTO SPECIALE: IL LIMITE ESTERNO DELL'ACCORDO DE GASPERI-GRUBER E IL PRINCIPIO DI SPECIALITÀ

In analogia con quanto ormai assodato in riferimento alla Costituzione, bisogna dunque chiedersi se esista un nucleo essenziale e immodificabile dello Statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige e, in caso di risposta affermativa, in cosa consista. In altre parole occorre chiedersi se esista, e in cosa consista, una «forma di Stato»<sup>4</sup> provinciale/regionale

<sup>4</sup> Da sempre i costituzionalisti hanno cercato di classificare gli ordinamenti, con riguardo sia alle finalità dell'azione degli organi costituzionali sia all'organizzazione di (ed ai rapporti tra) tali organi in relazione a dette finalità. Nella dottrina italiana è invalsa da tempo la tendenza a denominare «forma di Stato» il primo aspetto e «forma di governo» il secondo, mentre altre tradizioni giuridiche tendono a non distinguere con chiarezza gli ambiti o comunque a non utilizzare una terminologia univoca. Il concetto di forma di Stato indica così, per grandi linee, l'impostazione del rapporto tra il potere statale e la società, quindi la modalità in cui lo Stato si struttura e le finalità ad essa sottese, e dunque le regole relative al suo modo di essere ed al suo dover essere. Cfr. per tutti, F. CUOCOLO, *Forme di Stato e di governo*, in *Digesto delle Discipline Pubbliche*, VI, Torino 1994, pp. 492 ss.; F. LANCHESTER, *Stato (forma di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, Milano 1990, pp. 796 ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano 1970, pp. 634 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo (lezioni)*, Padova 1973, pp. 3 ss.; G. AMATO, *Forme di Stato e di governo*, in G. AMATO - A. BARBERA (edd), *Manuale di diritto pubblico*, I, Bologna 1997, pp. 23 ss.; M. VOLPI, *Le forme di Stato. Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. REPOSO - M. VOLPI (edd), *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna 1997, pp. 341 ss., e, dello stesso autore, *La classificazione delle forme di Stato*, in G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. REPOSO - M. VOLPI (edd), *Diritto pubblico comparato*, Torino 2004, pp. 207 ss.; S. ORTINO, *Forme di governo in diritto comparato*, Firenze 1975 e, in chiave critica, G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia Giuridica*, XVI, Roma 1989 con l'ampia letteratura. Cfr. anche G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano 1986 e S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, rist. Milano 1947, in particolare pp. 141 ss.

e come essa sia collegata all'Accordo De Gasperi-Gruber; come questa forma di Stato sia idonea a condizionare, limitandolo, il potere di revisione statutaria; cosa vi sia di intangibile in vista del prossimo processo di modifica statutaria, e cosa invece possa e forse debba essere modificato.

Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale e della dottrina pressoché unanime<sup>5</sup>, occorre ritenere che vi sia un fondamentale limite, procedimentale e sostanziale, al potere di revisione statutaria. I punti cardinali per questa ricostruzione sono forniti dalla giurisprudenza costituzionale, che, attraverso una gran mole di pronunce relative all'autonomia speciale trentino-altoatesina, sembra aver fissato alcuni criteri fondamentali, così riassumibili: a) l'elemento giuridicamente qualificante (e intangibile) della specialità consiste nel principio paritetico; b) nel contesto trentino-altoatesino la pariteticità, garanzia procedurale intangibile della specialità, ha la sua origine nella garanzia internazionale dell'autonomia risalente all'Accordo di Parigi; c) la dinamica concreta dello sviluppo autonomistico è lasciata alla determinazione dell'indirizzo politico, e come tale nel caso specifico può incontrare i tradizionali limiti nella Costituzione (ad esempio in tema di *vindicatio potestatis* tra Stato e Province autonome e nell'applicazione del principio di leale collaborazione), e tuttavia esiste una forma privilegiata di manifestazione di indirizzo politico «paritetico» – le norme di attuazione – che in virtù del procedimento per la loro elaborazione si pongono quali espressioni privilegiate e rafforzate del principio intangibile di specialità.

Tra le innumerevoli decisioni relative all'autonomia speciale trentino-altoatesina, due sembrano esprimere in modo particolarmente chiaro i punti appena evidenziati. Esse sono esemplificative delle diverse fasi dell'autonomia (adottate nella vigenza, rispettivamente, del primo e del secondo Statuto), mostrano continuità interpretativa sui punti di interesse (nonostante l'interpretazione sia mutata profondamente in relazione ai complessivi rapporti tra Stato e autonomie dagli anni Sessanta a oggi) e hanno ad oggetto in entrambi i casi norme di attuazione dello Statuto relative all'uso della lingua tedesca nella Provincia di Bolzano.

<sup>5</sup> Per tutti A. PIZZORUSSO, *Commentario all'art. 6*, in G. BRANCA (ed), *Commentario alla Costituzione*, Bologna - Roma 1975, pp. 296 ss. e V. ONIDA, *Le costituzioni*, cit., p. 112.

1. *L'Accordo De Gasperi-Gruber come condizionamento al potere costituente e come limite implicito alla revisione costituzionale e statutaria*

Nella sentenza 1/1961<sup>6</sup> la Corte costituzionale era stata adita per giudicare della legittimità costituzionale della (vecchia) norma di attuazione dello Statuto relativa all'uso della lingua tedesca nei procedimenti giurisdizionali, negli uffici tavolari, negli uffici di stato civile, negli atti notarili e nell'attività di polizia giudiziaria e tributaria in Provincia di Bolzano<sup>7</sup>. Tra le varie questioni di legittimità sollevate (dalla Regione Trentino-Alto Adige), si lamentava la violazione, tra l'altro, dell'Accordo De Gasperi-Gruber quale trattato internazionale ratificato dall'Italia, in relazione al limite degli obblighi internazionali già previsto (allora però solo per l'attività legislativa di Regione e Province, e non dello Stato)<sup>8</sup> dallo Statuto di autonomia.

Per la Corte<sup>9</sup>, «l'accordo di Parigi del 5 settembre 1946, diventato legge dello Stato italiano, ... sancisce un obbligo internazionale, che va rispettato». E va rispettato non già al pari di tutti gli altri trattati – dai quali, secondo l'interpretazione che all'epoca forniva la Corte, lo Stato italiano avrebbe potuto anche discostarsi con sovrana decisione, salve le conseguenze sul piano della responsabilità internazionale<sup>10</sup> – bensì perché l'Accordo De Gasperi-Gruber è un trattato particolare, che fonda la specialità dell'autonomia, e si lega inevitabilmente alla struttura stessa dell'organizzazione costituzionale. Per la Corte, infatti,

«è vero che il limite derivante dal rispetto degli obblighi internazionali si riferisce alla potestà legislativa della Regione, ma è anche vero che la riaffermazione di tali obblighi

<sup>6</sup> Si tratta della prima (e unica) pronuncia di incostituzionalità parziale di una norma di attuazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige, non a caso su azione della Regione e relativa ad una norma di attuazione del vecchio statuto. Ciò sembra confermare quanto si dirà *infra* in relazione alla sostanziale «presunzione di legittimità costituzionale» delle norme di attuazione (quanto meno di quelle emanate dopo l'entrata in vigore del secondo statuto).

<sup>7</sup> Decreto del Presidente della Repubblica (D.R.R.) 3 gennaio 1960, n. 103.

<sup>8</sup> Il riconoscimento espresso del vincolo internazionale all'attività legislativa dello Stato è stato formalizzato solo nel 2001, con la l. cost. 3/2001, nel nuovo art. 117 c. 1 cost.: «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

<sup>9</sup> Sent. 1/1961, sub 2.

<sup>10</sup> Cfr. per tutte la dottrina sostenuta dalla Corte nel caso Costa/Enel (sent. 66/1965) in riferimento ai rapporti tra diritto interno e ordinamento comunitario.

implica inequivocabilmente la volontà dello Stato di considerarli come vincolanti e l'intenzione che essi siano rispettati. E se, in linea di massima, può ammettersi che le Regioni non possono pretendere dallo Stato l'osservanza dei suoi impegni internazionali, ciò non vale quando tali impegni non riguardino solamente la Regione in causa, ma si pongano in qualche modo come la base di tutta la regolamentazione giuridica che la concerne, tanto che precisamente alla luce di tali impegni la normazione successiva va interpretata. D'altro canto, poiché le norme di attuazione, appunto perché tali, devono essere conformi allo Statuto e questo è un atto tendente ad attuare l'accordo De Gasperi-Gruber, l'indagine relativa alla costituzionalità o meno delle norme di attuazione può e deve essere compiuta in relazione alla violazione di quelle norme dello Statuto che al detto accordo sono conformi»<sup>11</sup>.

In sostanza, per la Corte, poiché l'Accordo di Parigi ha inequivocabilmente condizionato il potere costituente in relazione alla scelta regionale e alla sua concreta declinazione, lo Stato non può violare l'obbligo internazionale (come potrebbe invece fare in via generale) perché tale obbligo internazionale è trasfuso nei principi supremi della Costituzione. Si afferma dunque con questa pronuncia<sup>12</sup> la considerazione del rango particolare dell'Accordo di Parigi quale fondamento internazionale non solo dell'autonomia, ma anche della stessa forma di Stato (decentrata e asimmetrica, artt. 5 e 116) della Costituzione.

In altre parole, l'Accordo di Parigi costituisce una sorta di «ipoteca» sia sull'*an*, sia sul *quomodo* dell'autonomia speciale. La sua adozione durante i lavori dell'assemblea costituente<sup>13</sup>, in combinato disposto col principio internazionalistico della Costituzione<sup>14</sup>, induce a ritenere che l'obbligo internazionalmente assunto dall'Italia non potesse essere disatteso dall'assemblea, configurando un limite all'attività costituente<sup>15</sup>, o comunque l'abbia fortemente condizionata. Se ne ricava, in definitiva, che tra le norme e i principi immodificabili dell'ordinamento costituzionale rientri non solo l'obbligo di tutela delle minoranze linguistiche sancito dall'art. 6 cost. (ritenuto immodificabile in quanto espressione di principi fonda-

<sup>11</sup> Sent. 1/1961, sub 2.

<sup>12</sup> Ma si veda, a completamento del quadro, anche le sentt. 32/1960 e 68/1961.

<sup>13</sup> Com'è noto, l'Accordo De Gasperi-Gruber, firmato il 5 settembre 1946 ed allegato al trattato di pace con l'Italia, è infatti antecedente all'adozione della Costituzione repubblicana. I lavori dell'assemblea costituente si sono protratti dal 25 giugno 1946 al 22 dicembre 1947.

<sup>14</sup> C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., identifica i cinque principi «supercostituzionali»: democratico, personalista, lavorista, pluralista, internazionalista.

<sup>15</sup> Cfr. in generale sui limiti al potere costituente, V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova 1995, pp. 69 ss.



mentali per la configurazione delle caratteristiche dell'ordinamento, quali il principio democratico e quello pluralista)<sup>16</sup>, ma anche – e, per quanto qui interessa, soprattutto – un *corpus* di diritti in capo alla minoranza linguistica tedesca in quanto tale, fondato sull'Accordo di Parigi, a sua volta parte essenziale della forma di Stato italiana. La garanzia dell'autonomia quale primario strumento di tutela della minoranza di lingua tedesca risulta dunque immodificabile con atto unilaterale dello Stato, e ciò non solo e non tanto in forza di un «mero» trattato internazionale (in quanto tale giuridicamente derogabile sul piano interno), quanto piuttosto di un obbligo (super-)costituzionale che tale trattato ha contribuito a includere negli elementi intangibili del compromesso costituzionale iniziale.

## 2. *Il principio di specialità come vincolo procedurale*

La seconda gamba di questa ricostruzione si completa diversi anni dopo, e ha ad oggetto non più e non tanto il profilo materiale di questa immodificabilità, quanto il suo versante procedurale. Dato il condizionamento esercitato dall'Accordo di Parigi sul potere costituente e dunque la sua «metabolizzazione» nei principi costituzionali immodificabili, qual è la sua manifestazione concreta nel dispiegamento della dinamica autonomistica?

La risposta, per la Corte, sta nel principio di specialità, che è principio procedurale di gestione dei rapporti tra Stato e autonomie speciali (e specialmente, tra queste, con quelle coperte dalla garanzia internazionale immodificabile come sopra ricostruita). La ricostruzione di questo principio arriva a compimento in un'altra sentenza, di molto successiva, sempre relativa alle norme di attuazione in materia di uso della lingua in Provincia di Bolzano<sup>17</sup>.

Con la sentenza 213/1998<sup>18</sup> la Corte riprende l'ampio filone giurisprudenziale con cui aveva affermato la natura rafforzata delle norme di attuazione e dunque la loro prevalenza rispetto a leggi ordinarie – anche successive – del Parlamento<sup>19</sup>, e compie un ulteriore, fondamentale passaggio nella giustificazione di questo *status* particolare riconosciuto alle

<sup>16</sup> In tal senso, V. ONIDA, *Le costituzioni*, cit., p. 112.

<sup>17</sup> D.P.R. 15 luglio 1988, n. 574 e successive modifiche.

<sup>18</sup> Sent. 213/1998, in «Giurisprudenza costituzionale», 1998, pp. 1681 ss.

<sup>19</sup> Su cui per tutti U. ALLEGRETTI, *La Corte ribadisce l'estraneità del Parlamento all'attuazione degli statuti speciali*, in «Le Regioni», 1984, pp. 1310 ss. (a sent. 212/1984).

norme di attuazione. La Corte ribadisce e anzi accentua la peculiarità delle norme di attuazione nel sistema delle fonti del diritto, invocando il «rapporto di congruenza tra le norme statutarie e i loro svolgimenti attuativi» (dato dal procedimento di approvazione ex art. 107 dello Statuto) e soprattutto «l'impossibilità di rompere tale rapporto»<sup>20</sup>. Le norme di attuazione, infatti, «rappresentano, tra le realizzazioni astrattamente possibili dell'autonomia regionale speciale, quelle storicamente vigenti» e dunque per ciò stesso le migliori possibili. Ed anzi, esse costituiscono:

«un limite, superato il quale si determinerebbero conseguenze non controllabili relativamente a quell'equilibrio complessivo dell'ordinamento cui le norme di attuazione sono preordinate»<sup>21</sup>.

La specialità, costituzionalmente imposta dall'Accordo di Parigi, si manifesta sotto il profilo procedurale nel principio paritetico, che ha nelle norme di attuazione il suo momento di maggiore visibilità e centralità.

Si chiude così il cerchio. Anche al di là del principio di tutela delle minoranze (e in ogni caso di quella germanofona della Provincia di Bolzano in forza del trattato internazionale), ben più ampio sembra essere l'ambito di immodificabilità dell'ordinamento costituzionale statutario. Parimenti immodificabile sembra essere infatti il principio di specialità, che, com'è noto, la miglior dottrina tende a ricomprendere tra gli elementi intangibili dell'ordinamento e pertanto insuscettibili di revisione, trattandosi di principio di regime<sup>22</sup>. Il significato concreto della specialità va individuato proprio nella cooperazione paritetica tra la Regione e lo Stato nella gestione della dinamica autonomistica. È questo il reale principio intangibile<sup>23</sup>, e persino la base di una sorta di «presunzione di legittimità

<sup>20</sup> Sent. 213/1998, punto 4.2. in diritto.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Cfr. V. ONIDA, *Le costituzioni*, cit., e S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in S. ORTINO - P. PERNTHALER (edd), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, Bolzano - Trento 1997, pp. 61 ss. Sulla declinazione del concetto di specialità quale trattamento differenziato (e non necessariamente «migliore», giacché «migliore» è una categoria del politico e non del giuridico) cfr. più diffusamente anche S. BARTOLE, *Art. 116*, in G. BRANCA (ed), *Commentario*, cit., - Artt. 114-120, Bologna - Roma 1985, pp. 55 ss. In senso analogo sembra essersi orientata la politica, espressamente qualificando i rapporti (differenziali) tra i livelli di governo nell'ambito della «forma di Stato» (cfr. espressamente l'art. 1 c. 4 l. cost. 1/1997, e l'art. 57 progetto di revisione costituzionale presentato dalla Commissione bicamerale della XIII legislatura [1998], poi, com'è noto, abbandonato).

<sup>23</sup> Ricorda correttamente già S. BARTOLE, *Art. 116*, cit., p. 85 come la bilateralità del rapporto tra lo Stato e la singola Regione costituisca uno dei tratti distintivi (ad avviso

costituzionale» delle regole autonomistiche, che in tanto si legittimano in quanto derivino dalla collaborazione tra i livelli: mai infatti la Corte costituzionale ha concretamente dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di attuazione dello Statuto speciale<sup>24</sup>, e questo proprio in virtù della loro natura di manifestazioni dell'autonomia come esperienza «storico-concreta»<sup>25</sup>, derivata dalla collaborazione pattizia e bilaterale, e che sta alla base della ricostruzione delle norme di attuazione quali fonti atipiche dell'ordinamento e dunque gerarchicamente sovraordinate rispetto alle leggi del Parlamento<sup>26</sup>.

### 3. *Pariteticità internazionalmente garantita come nucleo inderogabile della specialità*

Il principio cooperativo e paritetico, e le regole che lo incorporano, sembrano dunque costituire il nucleo essenziale e inderogabile del principio di specialità, che nel caso dell'ordinamento della Provincia di Bolzano (e – ma solo in parte assai minore – della Regione) deve altresì essere preordinato anche alla tutela delle minoranze linguistiche. Parrebbe quindi di potersi ritenere che tali procedure (non già nella loro concreta configurazione, quanto nella garanzia della loro esistenza e della loro sostanziale efficacia) incorporino il principio di specialità e siano pertanto sottratte alla disponibilità del legislatore della revisione<sup>27</sup>.

In pratica, ciò significa che non sono unilateralmente disponibili da parte dello Stato (né delle Province/Regione) la natura composita e speciale dell'autonomia (personalità dei gruppi linguistici, loro uguaglianza istituzionale ecc.), né la sua attuazione pattizia. Ad esempio, quindi, senza

di chi scrive il tratto distintivo per eccellenza) delle autonomie differenziate. Cfr. per la medesima interpretazione anche G. PITRUZZELLA, *Modifiche delle norme di attuazione dello statuto siciliano: verso un «principio contrattualista» nei rapporti tra Stato e Regioni speciali?*, in «Le Regioni», 1988, pp. 1608 ss. Per una lettura socio-politica del fenomeno (autonomia come «concordato») si veda A. LANGER, *Die Mehrheit der Minderheiten*, Berlin 1996, p. 168.

<sup>24</sup> Per ulteriori considerazioni cfr. F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo della autonomie speciali*, in «Rassegna parlamentare», 2000, pp. 935 ss.

<sup>25</sup> Corte cost., sent. 213/1998, cit.

<sup>26</sup> Cfr. in particolare Corte cost., sentt. 20/1956, 22/1961, 151/1972, 180/1980, 237/1983, 212/1984 e 160/1985.

<sup>27</sup> La prova della veridicità di questo assunto sembra inoltre ricavabile 'a contrario' dalla genesi dello Statuto, perché l'Accordo che ne costituisce il fondamento è stato raggiunto con il medesimo criterio negoziale e «diplomatico».

il consenso delle autonomie speciali non possono essere modificate le regole sul finanziamento della specialità, che, com'è noto, si fondano su una legge del Parlamento che richiede come condizione di validità il consenso delle Province autonome<sup>28</sup>, e in generale non sono modificabili i rapporti tra lo Stato e l'autonomia, fondati sul criterio paritetico.

In sintesi, il nucleo duro e intangibile dello Statuto, indisponibile anche da parte del legislatore costituzionale, sembra avere due profili. Uno sostanziale, consistente nell'essenza dell'Accordo De Gasperi-Gruber come meglio declinata in attuazioni successive e in particolare nell'art. 2 dello Statuto, rinvenibile nella garanzia immodificabile di un sistema di diritti di gruppo e di regole di convivenza<sup>29</sup>. L'altro procedimentale, consistente nelle modalità con cui lo Statuto e le sue regole operative possono e debbono essere aggiornati. Il limite procedimentale consiste nel principio di specialità come lo si è ricostruito finora, ossia il criterio negoziale e paritetico dei rapporti tra l'autonomia e lo Stato.

Se si accetta questa tesi, ne deriva, ad esempio, l'intangibilità dei menzionati principi anche da parte dell'ordinamento comunitario, i cui limiti di intervento riguardano appunto, com'è noto, i principi essenziali dell'identità dell'ordinamento nazionale (appunto, la forma di Stato)<sup>30</sup>, per cui, in ipotesi estrema (e a prescindere da considerazioni di opportunità politica), qualora alcuni elementi dell'autonomia speciale (pariteticamente ritenuti «essenziali» da Stato e Province/Regione) dovessero risultare incompatibili con il sistema comunitario, lo Stato potrebbe (e forse dovrebbe) esercitare su questi la dottrina dei controlimiti all'integrazione, nullificando eventuali atti europei contrari<sup>31</sup>. A sostegno di questa ricostruzione

<sup>28</sup> Più ampiamente G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, in J. MARKO - S. ORTINO - F. PALERMO (edd), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova 2001, pp. 498-539.

<sup>29</sup> Si veda sul punto il contributo di J. Woelk nel presente volume.

<sup>30</sup> Sui rapporti comunitari e i limiti dell'interazione e dell'integrazione tra ordinamento comunitario e ordinamento speciale cfr. G. TOGGENBURG, *Diritto comunitario e tutela delle minoranze in Provincia di Bolzano. Due aspetti inconciliabili di un (unico) sistema?*, in J. MARKO - S. ORTINO - F. PALERMO (edd), *L'ordinamento speciale*, cit., pp. 139-194 e F. PALERMO, *La Provincia autonoma di Bolzano come Regione comunitaria?*, in R. SCARCI GLIA (ed), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una costituzione europea*, Torino 2003, pp. 173-195.

<sup>31</sup> Si tratta naturalmente di ipotesi estreme e meramente scolastiche, ma sufficienti a sgombrare il campo da molti equivoci che in materia si sollevano nel dibattito politico in tema di rapporti tra l'autonomia speciale e l'integrazione europea. Per diffuse ricostruzioni ancora G. TOGGENBURG, *Diritto comunitario*, cit.

va ricordata anche la riforma del procedimento di revisione statutaria introdotta dalla l. cost. 2/2001: specie attraverso il coinvolgimento dei Consigli (provinciali e regionale) nel procedimento di revisione si è infatti ulteriormente rafforzata la bilateralità dei rapporti<sup>32</sup>.

Il risvolto – a garanzia dell'ordinamento statale – di quanto appena affermato riguarda ovviamente i limiti alla revisione statutaria che andassero a incidere su altri (e più assodati) elementi della forma di Stato italiana. Tale limite è implicito nella subordinazione dello Statuto alla Costituzione ed esplicitato nella presenza di meccanismi di controllo della conformità dello Statuto alla Costituzione. Così ad esempio è evidente che la revisione dello Statuto non potrebbe spingersi a violare principî quali la tutela dei diritti fondamentali, il criterio democratico, la separazione dei poteri o l'unità e indivisibilità della Repubblica.

### III. LE PARTI MODIFICABILI

Nell'ambito di questi limiti procedurali, tutti i contenuti (a parte l'essenza delle regole di convivenza, sintetizzata all'art. 2 dello Statuto) sono modificabili.

L'attività di revisione statutaria, insomma, non può essere tale da sconvolgere (solo) gli elementi portanti dell'autonomia speciale (e soltanto questi)<sup>33</sup>, consistenti nell'esistenza di meccanismi cooperativi paritari e differenziati che consentano l'autogoverno territoriale (persino con un ordinamento politico *sui generis*) anche al fine di garantire le posizioni minoritarie, perché tali meccanismi incorporano quei principî supremi dell'ordinamento (in questo caso regionale/provinciale) che «appartengono

<sup>32</sup> I Consigli verosimilmente non accetteranno mai di suicidarsi e dunque di comprimere l'autogoverno sotteso dalla specialità, per cui il loro coinvolgimento nella procedura «ordinaria» della revisione statutaria rafforza la concezione negoziale del principio di specialità. Un'ulteriore garanzia in tal senso era prevista nella legge di revisione costituzionale (A.S. 2544-B, XIV legislatura) votata dal Parlamento il 16 novembre 2005 (G.U. 18 novembre 2005) ma bocciata nel referendum confermativo del giugno 2006: vi si prevedeva (art. 116) un diritto di veto assoluto in capo ai Consigli provinciali/regionali speciali (da esprimere a maggioranza qualificata) per l'ipotesi di revisioni statutarie di iniziativa governativa e parlamentare.

<sup>33</sup> A conforto di questa tesi anche S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, cit., p. 65, che incisivamente ricorda che «la specialità delle cinque Regioni è principio di regime, non disponibile nell'ambito del potere di revisione, e che l'intesa con la singola Regione, ancorché non espressamente prevista, deve ritenersi tacitamente prescritta, poiché è garanzia indefettibile della integrità di quel principio di regime».

all'essenza dei valori supremi»<sup>34</sup> su cui l'ordinamento speciale (e dunque il sistema costituzionale, in forza dell'art. 116 cost.) si fonda.

Ciò non significa affatto che anche le regole specifiche della specialità non possano subire modifiche nei dettagli. Anzi, i cambiamenti in tanto sono necessari in quanto garantiscano l'efficace mantenimento del principio sottostante<sup>35</sup>. Tuttavia, l'indisponibilità alla revisione riguarda gli elementi portanti di quella che può definirsi la forma di Stato dell'ordinamento speciale: principio negoziale e regole bilanciate sulla convivenza, basata sulla soggettività giuridica dei gruppi linguistici.

Purché si tratti di decisioni assunte secondo il principio di specialità, dunque negoziate e paritarie, ampi sono i margini di differenziazione consentita rispetto ad altre realtà autonomistiche. Così può ritenersi compatibile l'esistenza, nel quadro dell'ordinamento regionale differenziato, perfino di una democrazia consociativa, etnica, proporzionalista, (formalmente) assemblearista e a legittimazione popolare indiretta dell'esecutivo (come in termini politologici sembra definibile l'Alto Adige/Südtirol)<sup>36</sup> mentre le altre Regioni e persino la Provincia autonoma di Trento, retta dal medesimo Statuto, si configurano (sempre più dopo le recenti riforme) come democrazie maggioritarie, bipolari, competitive, a preminenza dell'esecutivo e a legittimazione popolare dello stesso. In un certo senso, dunque, il principio di specialità arriva a consentire persino la legittima presenza di sistemi politici profondamente diversi nel quadro di un ordinamento costituzionale comune, proprio in quanto risultino assicurati, nell'ambito della forma di Stato pluralista, la garanzia dei diritti fondamentali (e minoritari) e il principio pattizio.

<sup>34</sup> Così (in riferimento ai limiti alla revisione della Costituzione) Corte cost., sent. 1146/1988, in «Le Regioni», 1990, pp. 774 ss., con nota di M. DOGLIANI, *La sindacabilità delle leggi costituzionali, ovvero la 'sdrammatizzazione' del diritto costituzionale*. Cfr., a conferma della presenza di limiti impliciti alla revisione costituzionale, Corte cost., sent. 366/1991.

<sup>35</sup> Un esempio è costituito proprio dal procedimento di revisione statutaria. Già prima delle modifiche apportate dalla l. cost. 2/2001, la dottrina aveva correttamente evidenziato la presenza di «un principio costituzionale implicito, in virtù del quale il procedimento di revisione degli statuti [speciali] è vincolato alla consultazione della regione ad autonomia speciale» (cfr. S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, cit., pp. 67-68). Anche questo principio deve ritenersi parte delle procedure negoziali e paritarie che incorporano la specialità. Ciò non toglie tuttavia (ed anzi, forse ha contribuito ad imporre) la possibilità di modificare tali procedure al fine di rafforzare il principio.

<sup>36</sup> Cfr. in tal senso R. TONIATTI, *L'evoluzione statutaria dell'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol: dalle garanzie della democrazia consociativa alla «autodeterminazione territoriale»*, in J. MARKO - S. ORTINO - F. PALERMO (edd), *L'ordinamento speciale*, cit., pp. 34 ss.

Detto di come possono o non possono essere cambiate le regole statutarie in forza della declinazione operativa del principio di specialità, resta da vedere quali siano da considerare gli elementi disponibili al legislatore della revisione statutaria e quali gli elementi che, in conseguenza degli sviluppi costituzionali nazionali e comunitari registrati negli ultimi decenni dopo l'adozione del secondo Statuto, necessitano una modifica. Modifica che in tanto è necessaria, appunto, in quanto serve a consentire l'operatività dei principî inviolabili.

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

Il primo e principale ambito di riforma necessaria a seguito delle riforme costituzionali riguarda la Regione Trentino-Alto Adige e dunque, indirettamente, anche il modo di essere delle due autonomie provinciali che la compongono (art. 25 st.). Le modifiche apportate, specie dalla l. cost. 2/2001 e successivamente dal nuovo titolo V parte II cost., impongono anche per il futuro l'esistenza della Regione come ente politico territoriale tradizionale. Lo si ricava dal nuovo art. 60 dello Statuto, che prevede l'istituto della «legge regionale», da cui si deduce che il legislatore della riforma intende mantenere la Regione come ente politico dotato di funzioni legislative e amministrative e di organi propri, separati da quelli delle Province<sup>37</sup>. Lo si vede anche dalla mancata modifica dell'art. 36 dello Statuto, che prevede l'elezione del Presidente della Regione da parte del Consiglio tra i suoi componenti, e dall'art. 49-bis c. 6, secondo cui «lo scioglimento del Consiglio provinciale non comporta lo scioglimento del Consiglio regionale» anche se queste disposizioni, come tutta la struttura organizzativa della Regione, potranno evidentemente essere modificate in sede di revisione statutaria, specie in considerazione della convenzione politica ormai affermata che prevede la cosiddetta «staffetta» tra i Presidenti delle Province alla guida della Giunta regionale<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Anche questo elemento sembra condizionare non poco il processo di riforma dell'istituto regionale, imponendo il mantenimento di una forma probabilmente inadatta al ruolo sempre meno politico e sempre più funzionale che la Regione va assumendo.

<sup>38</sup> Lo statuto di autonomia prevede (art. 36 c. 2) che «il Presidente [della Giunta regionale], i vice Presidenti e gli assessori sono eletti dal Consiglio regionale nel suo seno a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta». Questa disposizione non è stata emendata dalla l. cost. 2/2001, che ha apportato alcune importanti modifiche allo statuto, invertendo in particolare i rapporti «gerarchici» tra Regione e Province. A partire dal

Un secondo ambito di necessario «aggiornamento» dello Statuto riguarda la forma di governo, con particolare riferimento al ruolo dei Comuni<sup>39</sup>. La riforma costituzionale (nuovo art. 123 c. 4 cost.) ha imposto ad esempio l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, pur lasciando un ampio margine alle leggi provinciali per la sua disciplina di dettaglio (anche se la disposizione sulla forma di governo provinciale, l'art. 47 dello Statuto, non ne fa menzione)<sup>40</sup>. Analogamente, la riforma statutaria contiene un'apertura agli strumenti di democrazia diretta<sup>41</sup> e qualche spazio di manovra sulla legge elettorale (fermo restando il vincolo proporzionale), ma nel complesso si tratta di aggiustamenti minori in un'ottica di sistema. Anche qui il fatto che Trento e Bolzano abbiano preso strade diverse non crea affatto un problema sotto il profilo della specialità per quanto sopra affermato, e tuttavia questa differenziazione, unitamente al riconoscimento del mutato ruolo delle autonomie comunali nel quadro costituzionale nazionale, richiede una razionalizzazione normativa a livello statutario. In generale, ciò che richiede di essere ammodernato è l'intero sistema della *governance* dell'autonomia, per la crescente complessità dell'azione pubblica, e per razionalizzare il passaggio da ordinamento «decisore» a ordinamento «regolatore»<sup>42</sup> da «sistema che fa» a «sistema che fa fare», passaggio che richiede nuovi strumenti. In tal senso, la recente cosiddetta «riforma istituzionale» adottata nell'estate 2006 dalla Provincia di Trento<sup>43</sup> sembra rappresentare, analogamente alle riforme Bassanini prima della

2003, i Presidenti delle due Province si alternano alla presidenza della Regione attraverso una crisi di governo pilotata e gestita in via convenzionale, che porta alle dimissioni del Presidente in carica e alla sua sostituzione col Presidente dell'altra Provincia.

<sup>39</sup> Il tema è scottante e complesso, e non può qui essere approfondito. Per alcuni interessanti spunti critici in riferimento alle Regioni speciali cfr. D. BORGONOVO RE, *Le autonomie locali nel quadro delle specialità regionali: fragilità di un modello?* in «Le Regioni», 2002, pp. 174 ss.

<sup>40</sup> Il margine di discrezionalità dei due legislatori provinciali si è nettamente manifestato in sede di attuazione dell'art. 123 c. 4 cost. Profonda è infatti la differenza (in termini istituzionali, di funzioni, di composizione e della stessa concezione dell'istituto) che emerge tra il Consiglio delle autonomie locali istituito in Trentino (l.p. 16 giugno 2005, n. 7) e il Consiglio dei Comuni istituito in Provincia di Bolzano (l.p. 11 ottobre 2003, n. 25).

<sup>41</sup> Complessivamente poco sfruttata dai legislatori provinciali. Si veda in senso particolarmente restrittivo la legge provinciale di Bolzano n. 5/2005.

<sup>42</sup> Per queste dinamiche si veda per tutti G. MAJONE - L. LA SPINA, *Lo Stato regolatore*, Bologna 2000.

<sup>43</sup> L.p. n. 3/2006.



revisione costituzionale del 1999-2001, il massimo di modifica possibile a Statuto invariato<sup>44</sup>.

Terzo e fondamentale settore di necessario intervento sullo Statuto è quello attinente al riparto di competenze e funzioni tra Stato e Province. L'attuale sistema delineato dallo Statuto (artt. 4, 5, 6, 8, 9, 10), evidentemente concepito per un modello che lasciava allo Stato le funzioni residuali, crea non poche difficoltà interpretative a seguito del rovesciamento del criterio di attribuzione delle competenze tassativamente elencate, come previsto (dalla legge «Bassanini 1» prima e ora) dall'art. 117 c. 4 cost.<sup>45</sup>. Il mantenimento di (normativa comunitaria esclusa) ben nove separati cataloghi di competenze – materie esclusive dello Stato (art. 117 c. 2 cost.), competenze concorrenti (art. 117 c. 3 cost.), legislazione regionale esclusiva (art. 4 st.), legislazione provinciale esclusiva (art. 8 st.), competenze regionali concorrenti (art. 5 st.), provinciali concorrenti (art. 9), potestà legislativa provinciale integrativa (art. 10 st., ora probabilmente scomparsa in seguito alla riforma costituzionale) e competenza legislativa provinciale trasferita (art. 17 st.) e competenza legislativa regionale trasferita (art. 17 st.) – potrebbe dar luogo a serie difficoltà nell'individuazione della titolarità concreta di una determinata funzione, tanto più che alcune materie risultano sovrapposte<sup>46</sup>.

Ciò ha comportato un aumento del conflitto tra enti territoriali e Stato per l'individuazione della competenza nel caso concreto, pur non costituendo il problema principale, e nemmeno un'anomalia nel panorama

<sup>44</sup> Cfr. in questo senso già il commento alla legge di riforma istituzionale trentina di F. CORTESE - S. PAROLARI, *La Provincia di Trento e la riforma amministrativa dell'autonomia speciale*, in «federalismi.it», 15, 2006.

<sup>45</sup> «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

<sup>46</sup> Tra i tanti esempi possibili si pensi alla competenza statale esclusiva in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane» (art. 117 c. 2 lett. p. cost.), mentre spetta alla Regione Trentino-Alto Adige (in base all'art. 4 n. 3 st., come modificato con l'art. 6 l. cost. 2/1993) l'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». Oppure alla competenza concorrente in materia di istruzione (art. 117 c. 3 cost.), che potrebbe porsi in contrasto con le competenze provinciali in materia come disciplinate dalle norme di attuazione del 1996. Inoltre, non è chiara nemmeno la delimitazione della portata della competenza concorrente, che potrebbe ritenersi di due tipologie diverse: quella prevista dalla Costituzione riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, quella disciplinata dallo Statuto parla di principi *tout court*, né è dato di sapere se le competenze concorrenti possono esercitarsi in mancanza della legge statale di determinazione dei principi fondamentali.

comparato<sup>47</sup>. Il punto fondamentale è piuttosto stabilire cosa sia una «materia» ex art. 117 c. 4 cost. Il criterio dell'elencazione di «materie» quasi fossero ambiti chiaramente definibili è vecchio e inadeguato, oltre ad essere potenzialmente fuorviante. Che senso ha, in una realtà funzionalmente e tecnologicamente interconnessa come quella odierna, parlare ad esempio di «ambiente», di «governo del territorio», di «istruzione», di «comunicazione» ecc. attribuendone la competenza all'uno o all'altro livello di governo, come fossero settori a compartimenti stagni?

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

Che fare, dunque? Appare sempre più evidente che i criteri che sovrintenderanno alla concreta divisione di funzioni saranno i potenzialmente vaghi principi di «sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» di cui all'art. 118<sup>48</sup>, in una parola un criterio di ragionevolezza, di prevalente livello degli interessi e di altri parametri interpretativi la cui concretizzazione non può che spettare alla concertazione politica tra i livelli o (in caso di conflitto) alla giurisprudenza costituzionale e amministrativa. Ma è chiaro che gli elenchi di materie saranno al più indicazioni di massima, orientative per l'interprete, necessariamente generiche<sup>49</sup>. Meglio sarebbe stato iniziare a parlare di compiti, di fini, di obiettivi, di «variabile livello

<sup>47</sup> Vi sono infatti altri ordinamenti, al pari di quello italiano in forte transizione quanto alla rispettiva struttura «federale», che contemplano cataloghi di competenze in capo sia al centro che alla periferia, come ad esempio quello canadese o quello belga.

<sup>48</sup> Per una critica all'«etichetta della materia» cfr. R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in «Le Regioni», 2001, pp. 613 ss. e, con ampi riferimenti, F. CORTESE, *La competenza amministrativa nel nuovo Titolo V. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in G. AVOLIO - F. PALERMO (edd), *La riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione italiana. Analisi ed effetti per la Provincia autonoma di Bolzano*, Bolzano 2004, pp. 43-82.

<sup>49</sup> Come del resto la Corte costituzionale ha già espressamente affermato. Cfr. sent. 303/2003, con nota di A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*, in «Quaderni costituzionali», 2003, pp. 818 ss.

di interessi»<sup>50</sup>, di *policies*, come del resto avviene a livello comunitario (cfr. artt. 2, 3, 4, 5 TCE), determinando uno dei principali fattori di successo di quel sistema.

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

Un'ultima categoria di adattamenti statutari è quella che non c'è. Si tratta di ambiti in cui gli adeguamenti non sono imposti dalle riforme costituzionali, né derivanti implicitamente dalle stesse, ma si rendono soltanto opportuni sotto il profilo sistematico e dell'interpretazione normativa, per evitare che gli sviluppi del sistema autonomistico in taluni settori avvengano al di fuori dello Statuto e rimangano così privi di garanzie giuridiche. Il riferimento è agli ambiti non contemplati nel sistema statutario del 1972, come i rapporti internazionali e con l'UE, la collaborazione transfrontaliera ecc.

Attualmente, infatti, le regole procedurali per queste attività – di importanza crescente ai fini della determinazione dei margini reali di autonomia, che ormai, per la configurazione assunta dalle dinamiche territoriali, non è più limitata all'ambito geografico coincidente col territorio provinciale/regionale<sup>51</sup> – sono contenute in un *corpus* particolarmente intricato di norme. Si va dalle nuove disposizioni costituzionali di cui all'art. 117 cost.<sup>52</sup> alla legge in materia di attuazione del nuovo titolo V<sup>53</sup>, dai pre-

<sup>50</sup> Come da tempo fa la Corte costituzionale, tanto da indurre la dottrina a parlare in alcuni casi non già di competenza regionale, ma di «preferenza per la legge regionale» (Crisafulli, Bin), non potendosi dare «per scontata» l'operatività di una competenza regionale. Cfr. già R. BIN, *La legge regionale*, in A. BARBERA - L. CALIFANO (edd), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini 1997, p. 127.

<sup>51</sup> Per queste dinamiche cfr. F. PALERMO, *Il potere estero delle regioni*, Padova 1999.

<sup>52</sup> Il quadro delineato dal nuovo art. 117 cost. prevede il generale limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legislazione regionale (art. 117 c. 1), la riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato della «politica estera, [dei] rapporti internazionali dello Stato e [dei] rapporti dello Stato con l'UE» (art. 117 c. 2 lett. a), la competenza legislativa concorrente in materia di «rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni» e di «commercio con l'estero» (art. 117 c. 3), la competenza regionale per «attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea» (art. 117 c. 5) e la possibilità per le Regioni di «concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato» (art. 117 c. 9). Più ampiamente T. GROPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (edd), *La Repubblica delle autonomie*, Torino 2005, pp. 133 ss.

<sup>53</sup> Cosiddetta legge «La Loggia», n. 131/2003.

cedenti atti di indirizzo e coordinamento<sup>54</sup> a singole disposizioni di legge ordinaria<sup>55</sup>, a una copiosa giurisprudenza costituzionale che ha di fatto creato l'attuale sistema di relazioni regionali col livello internazionale, comunitario e transfrontaliero.

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

#### IV. CONCLUSIONI. L'AUTONOMIA DELLA MATURITÀ

La garanzia super-costituzionale e procedurale, assicurata dal principio di specialità e dalla sua declinazione operativa sopra esposta, mette al riparo l'autonomia speciale da interventi unilaterali e non negoziati.

La stessa recente esperienza delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 (ma anche di quella, pur non adottata, del 2006)<sup>56</sup> mostra che le autonomie ordinarie sono ancora esposte a interventi unilaterali dello Stato, a una sorta di garanzia paternalistica statale sul loro destino: le riforme del 1999 e del 2001 erano certamente fatte «per il bene» delle

<sup>54</sup> In particolare il D.P.R. 31 marzo 1994, la cui portata è ora incerta a seguito della l. «Bassanini 1», n. 59/1997.

<sup>55</sup> È il caso, ad esempio, della l. 6 febbraio 1996, n. 52, ai sensi della quale le Regioni e le Province autonome possono direttamente istituire uffici di collegamento propri o comuni presso le istituzioni comunitarie. Ma si veda *ante* Corte cost., sent. 428/1997, in «Le Regioni», 1998, pp. 406 ss., con nota di L. VIOLINI, *Nuove dimensioni nei rapporti tra enti infrastatali europei: prime note su una giurisprudenza in evoluzione in materia di Euroregioni, rapporti transfrontalieri e uffici di rappresentanza a Bruxelles*, pp. 409 ss.

<sup>56</sup> Si veda *supra*, nota 32.

Regioni, per aumentarne le competenze e la governabilità. Il rapporto tuttora esistente nell'ordinamento italiano tra lo Stato e le autonomie ordinarie (e, in via di fatto, con alcune di quelle speciali) è simile a quello che intercorre tra genitori e figli, mentre quello tra lo Stato e le autonomie speciali (meglio, con quelle tra queste che hanno esercitato i diritti pattizi derivanti dalla specialità, ed è il caso dell'Alto Adige ma anche del Trentino) assomiglia a un rapporto tra soggetti adulti.

Così, verso le autonomie ordinarie l'intervento unilaterale dello Stato le ha «elevate» quasi al rango di quelle speciali quanto a stabilità istituzionale e dotazione competenziale, facendole passare dall'età infantile a una fase più matura, almeno adolescenziale. Mentre nei confronti dell'Alto Adige (in misura minore, invece, del Trentino, che ha raggiunto la maturità solo dopo la riforma del 2001) le riforme non hanno prodotto sostanzialmente alcun effetto, se non le minime modifiche concordate paritariamente (ad esempio la riforma del procedimento di revisione statutaria, art. 103 dello Statuto).

Come in ciascuna relazione tra adulti, l'altra faccia dell'autonomia speciale garantita sta nell'impossibilità di delegare ad altri le decisioni fondamentali. Il processo di emancipazione dell'autonomia speciale altoatesina (e, sia pure in misura assai minore, trentina) dai suoi «genitori costituzionali», l'Italia e l'Austria, è durato almeno 20 anni, dal secondo Statuto di autonomia al rilascio della quietanza liberatoria nel 1992, e si è consolidato con le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 (e, per quanto rimaste sulla carta, con quella proposta nel 2005/2006). Ora è chiaro che i successivi passi dovranno essere compiuti solo dalla e nella autonomia speciale, con gli altri soggetti (lo Stato italiano e, quanto al suo ruolo di monitoraggio che ora si vuole costituzionalmente ribadire, l'Austria<sup>57</sup>) confinati in un ruolo marginale e di mera garanzia del rispetto del principio negoziale, che trae origine, nella sua essenza, nell'Accordo di Parigi.

Per l'autonomia speciale si apre insomma la sfida dell'età adulta, l'autonomia della maturità. Questa fase impone alle componenti interne (e dunque primariamente ai rapporti tra gruppi in Alto Adige, e ai rapporti tra territori provinciali nel quadro regionale retto da uno Statuto unitario) di elaborare le nuove formule di governo della convivenza.

<sup>57</sup> In tal senso la mozione approvata dal *Nationalrat* il 21 settembre 2006 che esorta il legislatore austriaco della revisione costituzionale a prevedere in Costituzione una clausola che impegni la Repubblica austriaca ad esercitare la propria «funzione tutrice» nei confronti delle minoranze austriache all'estero, dunque *in primis* della minoranza sudtirolese.

La prossima fase del «terzo Statuto» può salire sulle spalle dei giganti, i pilastri intangibili dell'autonomia speciale. Il rischio è che, per paura o pigrizia, soggetti da tempo adulti continuino troppo a lungo a comportarsi da adolescenti. Non sono e, per quanto si è cercato di dimostrare, non possono essere in discussione le garanzie della specialità. È piuttosto sulla capacità di innovazione sostenibile che si giocherà il futuro ruolo di «modello» di questo complesso sistema di autogoverno. Per farlo, è necessario che autonomie adulte indossino finalmente il vestito da adulti in luogo di quello da adolescenti, con un nuovo Statuto che fornisca strumenti e garanzie più moderni e adatti al loro *status*, liberi da paure giuridicamente infondate.