

FOCUS TERRITORIO E ISTITUZIONI
27 OTTOBRE 2025

La riforma dello statuto di autonomia tra desiderio e realtà

di Guido Denicolò

Avvocato dello Stato
Trento/Bolzano

e Günther Pallaver

Professore emerito di Scienza politica
Università di Innsbruck

La riforma dello statuto di autonomia tra desiderio e realtà*

di Guido Denicolò

*Avvocato dello Stato
Trento/Bolzano*

e Günther Pallaver

*Professore emerito di Scienza politica
Università di Innsbruck*

Abstract [It]: Il disegno di legge costituzionale che apporta alcune modifiche puntuali allo Statuto speciale della “Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol” presenta alcune “rimodulazioni” e qualche nuova garanzia procedurale. Non pare, tuttavia, che si possa ragionevolmente parlare di un’estensione significativa, né tantomeno storica, dell’autonomia legislativa provinciale. È anzi lecito dubitare che la Corte costituzionale, qualora venisse investita di questioni di legittimità costituzionale riguardo a normative provinciali o regionali ad opera di un futuro governo o da un giudice, possa lasciarsi realmente impressionare da questo intervento di restyling perlopiù meramente linguistico-normativo.

Title: The Reform of the Statute of Autonomy between Desire and Reality

Abstract [En]: The constitutional bill aimed at reforming the Special Statute for the “Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol” introduces certain ‘remodulations’ together with new procedural guarantees. It can hardly, however, be regarded as effecting a substantial—let alone historic—enhancement of provincial legislative autonomy. Rather, it appears doubtful that the Constitutional Court, if seized with questions of constitutional legitimacy concerning provincial or regional legislation at the instance of a future Government or a referring judge, would allow itself to be materially influenced by what is essentially a linguistic and normative restyling of the statutory framework.

Parole chiave: Ripristino competenze, Intesa sulla modifica dello Statuto, Corte Costituzionale, Governo centrale, Gruppi linguistici

Keywords: Restoration of competences, Agreement on the amendment of the Statute, Constitutional Court, State government, Linguistic groups

Sommario: 1. Introduzione. 2. Le ali tarpate. 3. Rimodulazione e “lifting” linguistico. 4. L’incerta sorte della c.d. “clausola di maggior favore”. 5. Norme a favore del gruppo linguistico italiano. 5.1. Il diritto di votare dei “nuovi arrivati”. 5.2. La presenza del gruppo italiano nelle giunte comunali. 5.3. I gruppi linguistici nella Giunta provinciale. 6. Alcune considerazioni finali.

1. Introduzione

Nel marzo 2024 hanno preso avvio i lavori per la cosiddetta “riforma dell’autonomia”, ovvero per una modifica puntuale dello Statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.¹ Tali

* Articolo sottoposto a referendum.

¹ Un’ottima analisi costituzionale, che ripercorre le origini del conflitto fino ai giorni nostri, della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol, fornisce il volume C. CASONATO, E. HAPFACHER, E. ROSSI e R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano/Südtirol*, Giappichelli, Torino, 2024.

lavori sono stati conclusi da un apposito gruppo tecnico il 16 dicembre 2024. Gli esiti dell'attività del gruppo sono stati successivamente trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.²

Il 3 aprile 2025, il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomi Roberto Calderoli ha sottoposto ai Presidenti delle Province autonome di Bolzano e Trento, Arno Kompatscher e Maurizio Fugatti, la versione aggiornata del disegno di legge costituzionale recante la progettata riforma.³

Il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge costituzionale il 9 aprile. Il testo è stato trasmesso il 12 aprile al Consiglio provinciale di Bolzano, in quanto ai sensi dell'articolo 103 dello Statuto di autonomia (StA), i Consigli provinciali e il Consiglio regionale sono chiamati a esprimere un parere obbligatorio sulla proposta.⁴ Il 14 aprile, un'assemblea straordinaria del partito della Südtiroler Volkspartei (SVP) ha, nel frattempo, approvato il documento con una maggioranza del 98,37%.⁵

Nella "Relazione al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano sullo stato attuale della riforma dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige", presentato il 19 marzo 2024 dal Presidente della Provincia autonoma di Bolzano Arno Kompatscher, la necessità dell'intervento riformatore veniva giustificata alla luce della giurisprudenza asseritamente restrittiva della Corte costituzionale. Secondo tale interpretazione, dal 2001 sarebbero stati progressivamente ridimensionati i contenuti e la portata delle competenze legislative autonome.⁶ La Presidente del Consiglio Giorgia Meloni, a sua volta, aveva dichiarato nel proprio programma di governo del 2022 l'impegno per un "ripristino degli standards di autonomia che nel 1992 portarono al rilascio della quietanza liberatoria ONU".⁷

Il 14 maggio 2025 il Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol, il 7 maggio 2025 i due Consigli provinciali di Bolzano e di Trento, il 29 maggio 2025 la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e, infine, il 12 giugno 2025 la Commissione

²² La seconda parte del capitolo 1, nonché il capitolo 2 si rifanno in buona sostanza al nostro contributo: G. DENICOLÒ e G. PALLAVER, *Zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Erste Überlegungen zur Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol*, in *europa ethnica* n. 1-2, 2025, pp. 13-16.

³ Cfr. PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO ALTO ADIGE, *Autonomia: accordo sulla proposta di riforma*, 03.04.2025, <https://autonomia.provincia.bz.it/it/news/autonomia-accordo-sulla-proposta-di-riforma>.

⁴ Cfr. PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO ALTO ADIGE, *Autonomia: il Consiglio dei ministri approva il progetto di riforma*, 09.04.2025, <https://news.provincia.bz.it/it/news/autonomia-il-consiglio-dei-ministri-approva-il-progetto-di-riforma>; vedi anche PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO ALTO ADIGE, *Riforma dell'Autonomia, trasmesso al Consiglio il ddl costituzionale*, 12.04.2025, <https://news.provincia.bz.it/it/news/riforma-dell-autonomia-trasmesso-al-consiglio-il-ddl-costituzionale>.

⁵ A. SORG e B. VARESCO, *Überwältigendes Ja zur Autonomie-Reform*, in *Dolomiten*, 15.04.2025, p. 13.

⁶ A. KOMPATSCHER, *Bericht für den Südtiroler Landtag über den aktuellen Stand der Reform des Autonomiestatuts (ASt) für die Region Trentino Südtirol*, 19.03.2024, https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/f6962ad0-581f-014c-d417-008ef1986434/84d9c8c2-52c0-424c-b146-0e53072e2f61/LandtagsBericht%20LH%20zur%20%20Autonomiereform%2020240319_de.pdf.

⁷ "Per la provincia di Bolzano tratteremo del ripristino degli standard di autonomia che nel 1992 hanno portato al rilascio della quietanza liberatoria ONU". Cfr. GOVERNO ITALIANO PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Le dichiarazioni programmatiche del Governo Meloni*, Martedì, 25 Ottobre 2022, <https://www.governo.it/it/articolo/le-dichiarazioni-programmatiche-del-governo-meloni/20770>.

permanente per i problemi della Provincia di Bolzano hanno espresso parere positivo, con alcune osservazioni, sul disegno di legge recante «modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol» predisposto dal Governo.⁸

Il disegno di legge costituzionale (C-2743) è stato assegnato alla I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati in sede referente il 15 luglio 2025, che ha concluso i suoi lavori il 24.9.2025 senza apportare alcuna modifica; la discussione nell'Assemblea della Camera è iniziata il 7.10.2025 e si è conclusa rapidamente in prima deliberazione lo stesso giorno, ancora una volta senza apportare emendamenti.⁹ Il testo è stato quindi trasmesso al Senato (S 1670) per la propria discussione in prima deliberazione¹⁰. Sia in sede di Commissione che nell'Assemblea era stata presentata una trentina di emendamenti, ma nessuno di essi ha trovato accoglimento. La singolare velocità della trattazione in seno all'Assemblea (la seduta è iniziata il 7.10.2025 alle ore 10,03 e, dopo la discussione anche di altre questioni estranee, è terminata alle ore 18,20¹¹) denota come l'approvazione del disegno di legge costituzionale sia stata considerata alla stregua, sostanzialmente, di una questione di ordinaria amministrazione parlamentare.

Con la presente prima e sintetica analisi¹² ci si propone un raffronto tra la versione originaria del progetto predisposto a suo tempo in sede locale e il disegno di legge costituzionale ora giunto all'esame del Parlamento onde valutare in quale misura le istanze avanzate dalla Giunta provinciale di Bolzano siano state esaudite. A tal fine, le richieste contenute nel citato rapporto ufficiale del Presidente Kompatscher

⁸ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI N. 2437, *Disegno di legge costituzionale, presentato dal Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie (CALDEROLI) di concerto con il Ministro per le Riforme Istituzionali e la Semplificazione (ALBERTI CASELLATI). Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol*, presentato il 19 giugno 2025, pp. 6-26, <https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.2473.19PDL0151510.pdf>.

⁹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, LAVORI PREPARATORI DEI PROGETTI DI LEGGE, *Atto Camera: 2473. Disegno di legge costituzionale: "Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol" (2473)*, <https://www.camera.it/leg19/126?leg=19&idDocumento=2473>.

¹⁰ Cfr. [PARLAMENTO ITALIANO, Disegno di legge S. 1670 - 19ª Legislatura | Senato della Repubblica](https://www.parlamento.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?did=59612), <https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?did=59612>.

¹¹ Cfr. sub nota n. 8

¹² Una prima analisi della versione originaria del progetto di revisione dello Statuto predisposto a suo tempo in sede locale è stata effettuata da F. PALERMO, G. PALLAVER, G. DENICOLÒ e R. TONIATTI. Vedi *Focus Territorio e Istituzioni*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it) n. 14, 2024, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=50693&content=Focus%2BTerritorio%2Be%2BIstituzioni&content_author=. HAPPAHER e OBWEXER invece analizzano la genesi e il contenuto del disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa, in particolare l'ancoraggio internazionale dell'autonomia sudtirolese. Cfr. E. HAPPAHER e W. OBWEXER, *La riforma dell'autonomia dell'Alto Adige-Südtirol tra ripristino delle competenze e sviluppo ulteriore*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it) n. 26, 2025, <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=52587&dpath=document&dfile=24092025115255.pdf&content=La%2Briforma%2Bdell%E2%80%99autonomia%2Bdell%E2%80%99Alto%2BAdige%2DS%C3%BCdtirol%2Btra%2Bripristino%2Bdelle%2Bcompetenze%2Be%2Bsviluppo%2Bulteriore%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottorina%2B%2D%2B>.

(19.03.2024) verranno messe a confronto con i contenuti del menzionato disegno di legge costituzionale.¹³

Prima di affrontare il tema delle singole competenze, il rapporto richiama l'articolo 8 in riferimento all'articolo 4 dello Statuto, disposizioni che fissano i limiti alla potestà legislativa c.d. primaria (e che in futuro dovrebbe chiamarsi "esclusiva") delle Province autonome di Bolzano e di Trento. Tali limiti sono attualmente rappresentati dall'osservanza della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali, comprensivi anche della tutela delle minoranze linguistiche locali, e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dello Stato.

Secondo la proposta del Presidente della Giunta provinciale di Bolzano, l'articolo 4 dello Statuto (richiamato, come detto, dall'articolo 8) avrebbe dovuto essere modificato al fine di riprodurre unicamente i limiti oggi previsti dal primo comma dell'articolo 117 della Costituzione per le Regioni a statuto ordinario, vale a dire il rispetto della Costituzione, del diritto dell'Unione europea e degli obblighi internazionali.

Secondo il Presidente Kompatscher (che può considerarsi il reale animatore politico dell'iniziativa riformatrice), la Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza, avrebbe sinora interpretato in modo estensivo, in modo particolare, i "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica" e le "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica", restringendo così l'ambito e i margini di esercizio delle competenze legislative autonome delle Province.¹⁴ Secondo la proposta iniziale, tre dei cinque limiti menzionati – considerati strumenti di ingerenza dello Stato nelle competenze locali – andavano quindi eliminati.¹⁵

Alla stregua di tale proposta, il nuovo testo statutario avrebbe, di conseguenza, dovuto recare il seguente tenore: "in armonia con la Costituzione nonché nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali, tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze".

¹³ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Documentazione per l'esame di Progetti di legge. Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol A.A.C. 2473, 350 e 392, n. 479*, 22 luglio 2025, <https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-21820/modifiche-allo-statuto-speciale-trentino-alto-adige-sudtirol.html>.

¹⁴ Cfr. W. OBWEXER e E. HAPFACHER, *Parere legale. Sviluppi e mutamenti dell'autonomia dell'Alto Adige a partire dalla dichiarazione di chiusura della vertenza 1992*, Innsbruck, 2015, https://www.brennerbasisdemokratie.eu/wp-content/uploads/2017/06/rechtsgutachten_autonomieentwicklung1992.pdf. Cfr. anche C. PAGLIARIN e CH. PERATHONER, *L'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025.

¹⁵ Cfr. A. KOMPATSCHER, *Bericht für den Südtiroler Landtag...op.cit.*

Sulla problematica della riforma dello Statuto di autonomia cfr. P. HILPOLD, *Die internationale Verankerung der Südtirol-Autonomie und die Notwendigkeit der „Wiederherstellung“ der seit 1992 „entzogenen“ Kompetenzen*, in *europa ethnica* n. 3-4, 2024, pp. 151-166.

Tale fondamentale aspirazione non è stata esaudita. Il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo centrale continua, infatti, a subordinare la potestà legislativa primaria – che ora dovrebbe essere ridenominata "esclusiva" – delle Province autonome di Bolzano e di Trento non solo al rispetto della Costituzione, del diritto dell'Unione Europea e del diritto internazionale, ma anche ai "principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica" e all'"interesse nazionale".¹⁶ Non pare dunque difficile ipotizzare che le precedenti limitazioni insite nelle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica", formalmente uscite dalla porta, possano poi rientrare indirettamente da queste due "finestre". L'aspettativa che questa riforma possa comportare in futuro una reale e incisiva delimitazione della giurisprudenza della Corte costituzionale rischia, pertanto, di rivelarsi in larga parte illusoria.

In un tale contesto, in altri termini, le due Province autonome potrebbero ritrovarsi anche in avvenire in una posizione non significativamente più vantaggiosa – sotto il profilo della legislazione primaria – rispetto a quella di cui dispongono le Regioni a statuto ordinario nell'ambito della legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117 Cost. Si potrebbe, anzi, ipotizzare che proprio l'esperienza degli ultimi vent'anni con le Regioni ordinarie abbia alla fine frenato una più ampia riforma dell'autonomia locale.

Dopo la nota riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, molte Regioni ordinarie hanno, infatti, utilizzato i nuovi spazi per estendere la propria legislazione ben oltre i confini costituzionali stabiliti, il che ha generato il noto massiccio contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale e provocato la sua ormai consolidata giurisprudenza moderatrice. Per evitare che eventuali "fughe in avanti" delle autonomie speciali possano fungere da modello e pretesto per le Regioni ordinarie, il Governo centrale ha verosimilmente deciso di usare molta cautela nella riforma dell'autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol lasciando, in buona sostanza, inalterati – contrariamente alle aspettative iniziali coltivate, soprattutto, dal Presidente della Provincia autonoma di Bolzano – i limiti alla potestà legislativa della Regione e delle due Province autonome.¹⁷

2. Le ali tarpate

Per quanto concerne, in particolare, le singole competenze primarie – che in futuro verrebbero formalmente qualificate come "esclusive" – elencate all'art. 8 dello Statuto, il grado di successo delle trattative provinciali con il governo di Roma può essere misurato, in qualche modo, confrontando le

¹⁶ Cfr. P. HILPOLD, *Sulla ostentata imprescindibilità del ripristino delle competenze "rimosse" a favore dell'autonomia altoatesina: profili costituzionali, internazionali e di rule of law europea*, in *federalismi.it*, n. 9, 2025, pp. 122 passim.

¹⁷ Vedi il numero monografico sull'autonomia speciale dell'Alto Adige/Südtirol e delle sfide da affrontare: E. HAPPACHER, *L'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol nel passato, nel presente e nel futuro: Bilancio e prospettive di 50 anni di Secondo Statuto di autonomia*, in *federalismi.it*, n. 32/2023, https://www.federalismi.it/focus/index_focus.cfm?FOCUS_ID=165.

originarie richieste avanzate dalla Giunta provinciale bolzanina con le attuali formulazioni rinvenibili nel disegno di legge costituzionale all'esame del Parlamento.¹⁸

In primo luogo, va evidenziato che lo spostamento formale dalle competenze secondarie (art. 9 Statuto) al catalogo delle competenze primarie (art. 8) è circoscritto al solo ambito del “commercio”, a meno che non si voglia attribuire un'efficacia ampliativa alle modifiche terminologiche presenti anche in altri settori. Tuttavia, alla luce di quanto detto sopra, una siffatta ipotesi resta per ora alquanto dubbia e potrà essere eventualmente verificata solo in base alla futura esperienza politico-applicativa e, in ultima analisi, giurisprudenziale.

Ben più rilevanti, dall'accennato punto di vista comparativo, appaiono le cancellazioni operate dal Governo centrale rispetto al progetto originario dapprima predisposto dal Presidente Kompatscher e successivamente varato dall'apposito tavolo tecnico.

1. Contratti pubblici: riguardo a un settore economicamente molto rilevante quale quello dei contratti pubblici (lavori, servizi e forniture di interesse provinciale, art. 8 StA), la bozza originaria prevedeva la competenza della Provincia anche per la disciplina delle “procedure di aggiudicazione e (del)la fase della loro esecuzione”. L'intento appariva chiaramente quello di offrire alle due Province autonome la possibilità di adottare una propria normativa in materia di appalti, in deroga al codice dei contratti pubblici statale. Tale previsione è stata seccamente eliminata dal finale testo governativo.
2. Servizi pubblici locali: la proposta iniziale includeva, tra le attribuzioni della Provincia in materia di gestione autonoma, istituzione, organizzazione e funzionamento dei servizi pubblici di interesse locale (art. 8, 19 StA), anche la relativa “regolazione”. Ciò era evidentemente in funzione dell'istituzione di un'autorità regolatoria provinciale, specialmente nel settore dei servizi energetici locali, tematica già oggetto di dibattito politico negli anni passati. Anche questa previsione è stata infine soppressa nel testo definitivo.
3. Commercio: accanto al formale trasferimento della materia del “commercio” dalle competenze secondarie alla sfera della competenza legislativa primaria/esclusiva (art. 9 StA), la proposta Kompatscher prevedeva anche un'esplicita estensione della stessa all’“urbanistica commerciale” e alla “disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali”. Si tratta notoriamente di una richiesta sostenuta da molti anni da varie associazioni di categoria e da alcune istanze della società civile, soprattutto nella provincia di Bolzano, che male sopportano la liberalizzazione in questo

¹⁸ Per quanto riguarda il ripristino delle competenze cfr. R. TONIATTI, *La manutenzione degli Statuti speciali: l'avvio di un processo di riforma (con particolare rilievo al Trentino-Alto Adige/Südtirol)*, in *federalismi.it*, n. 14, 2024, pp. 317 -320, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=50681>; cfr. anche F. PALERMO, *La proposta di revisione degli statuti speciali: autonomia anche dallo Stato di diritto?*, in *federalismi.it*, n. 14, 2024, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=50679>.

settore. Anche tale specificazione è stata stralciata del tutto, sicché la Provincia continuerà a restare priva di una sua esplicita competenza in tale ambito, a meno che non si voglia ritenere che essa possa ritenersi implicita nella nuova connotazione quale “esclusiva” della competenza nella materia del commercio. Tuttavia, un tanto appare sin d’ora alquanto opinabile, considerata la persistente competenza trasversale dello Stato in materia di tutela della concorrenza. D’altronde, se davvero quella relativa alla disciplina degli orari d’apertura inerisse effettivamente a quella (d’ora in poi) primaria/esclusiva sul commercio, non si comprenderebbe la ragione dell’eliminazione di una esplicita e chiarificatrice specificazione su un punto ritenuto tanto rilevante sul piano locale.

4. Tutela dell’ambiente: l’estensione, ora proposta, della competenza legislativa provinciale alla “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, finora testualmente esclusa, è stata riformulata nella versione approvata dal Governo centrale, inserendo la sua espressa limitazione all’interesse provinciale (in futuro art. 29-bis StA). Ebbene, tale inciso limitativo appare suscettibile di ripercuotersi anche sulla competenza in materia di “gestione della fauna selvatica”, ora esplicitamente menzionata, soprattutto quando vengono in considerazione, oltre ai vincoli già discendenti dalla normativa comunitaria in materia, determinate specie particolarmente protette a livello nazionale o, ad esempio, talune specie migratorie e, quindi, non necessariamente stanziali (orsi, lupi, ecc.).
5. Apparentemente invariata è rimasta la formulazione originaria in merito alla nuova descrizione della competenza provinciale sull’ordinamento degli uffici e del personale della Provincia (art. 8, 1 StA), cui è stato ora aggiunto l’inciso “inclusi il rapporto di lavoro e la relativa contrattazione collettiva” (provinciale o regionale). Resta da vedere, al riguardo, se effettivamente tale formulazione si esaurisca solo in una semplice (e pleonastica) esplicitazione linguistica di quanto, in realtà, era già insito finora nella competenza provinciale – oltre che regionale – relativamente al proprio personale, considerata l’ampia e capillare attività di contrattazione collettiva sino ad oggi già pacificamente praticata a livello locale. Oppure, se essa consentirà effettivamente l’agognata estensione della competenza legislativa provinciale e regionale anche agli aspetti civilistici del diritto del lavoro che, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, della Costituzione, continuano pur sempre a rientrare nella competenza legislativa esclusiva (e comunque trasversale) dello Stato. Solo il tempo potrà dare una risposta risolutiva al riguardo. Resta da osservare che, in ogni caso, questa nuova versione linguistica riguarda esclusivamente il personale dell’amministrazione provinciale e regionale, mentre rimane escluso il personale dei comuni, dal

momento che il disegno di legge costituzionale in esame non contempla in alcun modo modifiche all'art. 4, numero 3, dello Statuto.

6. Tra le rivendicazioni delle Province autonome figurava anche la possibilità di trasferire alle medesime, tramite una legge ordinaria dello Stato approvata d'intesa con le Province autonome, le competenze "concorrenti" previste all'art. 117, terzo comma, della Costituzione per le Regioni a statuto ordinario. Anche tale previsione è stata defalcata dal Governo centrale, verosimilmente a seguito della sentenza n. 192/2024¹⁹ della Corte costituzionale che, come noto, ha dichiarato in larga parte incostituzionale la legge sulla cosiddetta "autonomia differenziata", circoscrivendo in maniera stringente le possibilità di decentramento di ambiti normativi essenziali e indivisibili riservati allo Stato.

3. Rimodulazione e "lifting" linguistico

In sintesi si può affermare, a questo punto, che il disegno di legge costituzionale di riforma dello Statuto, ancora fortemente sostenuto – anche dopo le sostanziali sforbiciate effettuate dal Governo centrale – soprattutto dal Presidente della Provincia di Bolzano Arno Kompatscher e condiviso dal suo partito SVP, presenta effettivamente alcune "rimodulazioni" (tutela dell'ambiente; gestione della fauna selvatica con la connessa competenza esplicita del Presidente della Provincia per le connesse "misure di sicurezza"; gestione dei rifiuti; commercio, ecc.), nonché nuove garanzie di tipo procedurale (quale la prevista "intesa" per le eventuali future modifiche dello Statuto di autonomia). Per il resto, però, si tratta essenzialmente di un "lifting" linguistico – e, riteniamo, largamente neutro sul piano normativo – dell'attuale disciplina, quale ad esempio la ridondante qualificazione come "generali" o "fondamentali" dei principi giuridici statali da rispettare da parte delle leggi locali; il ruolo delle norme di attuazione; l'introduzione del termine "Südtirol" nella denominazione ufficiale della Regione e della Provincia di Bolzano, ecc.²⁰

Non pare, in altri termini, che si possa parlare, ragionevolmente, di un ampliamento reale, né tantomeno storico, dell'autonomia legislativa provinciale e regionale. Come già evidenziato, è alquanto dubbio che la Corte costituzionale (il mal celato obiettivo "ostile" nel mirino dell'iniziativa legislativa in esame), di fronte a future questioni di legittimità costituzionale di normative provinciali o regionali, possa farsi condizionare da questo intervento di restyling. Specialmente ove si consideri l'interpretazione che la Corte ha finora attribuito, in varie sue sentenze, al concetto di "interesse nazionale", ad esempio sotto il profilo della indivisibilità di prestazioni e standards essenziali in materia di sanità, protezione sociale, istruzione,

¹⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 192/2024.

²⁰ Cfr. R. TONIATTI, *New Small Steps Affecting the Autonomy of South Tyrol*, in *europa ethnica* 1-2, 2025, p. 29.

tutela dell'ambiente e del clima, sicurezza, trasporti, diritti civili e doveri, libertà di circolazione, partecipazione procedimentale e trasparenza amministrativa, ecc.

In altri termini, pare non particolarmente difficile ipotizzare che proprio il concetto di “interesse nazionale” – anche in combinazione con i “principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica”, che pure restano intatti come limiti alla legislazione provinciale negli articoli 4 e 8 dello Statuto – possa prendere il posto delle “norme fondamentali delle riforme economico-sociali” quale parametro di valutazione della legittimità costituzionale delle leggi provinciali e regionali.

Ci si può, a tale proposito, interrogare anche sulla reale portata giuridica della nuova denominazione delle competenze primarie come “esclusive”. I due concetti sono stati, peraltro, frequentemente utilizzati in passato come equivalenti o fungibili, ad esempio fin dalla sentenza n. 241/1997 della Corte costituzionale,²¹ o in illustrazioni istituzionali delle Province autonome di Bolzano e Trento.²² Da tale “novità” non pare quindi discendere, automaticamente, un mutamento normativo sostanziale. L'idea secondo cui la nuova denominazione delle competenze negli articoli 4 e 8 dello Statuto come “esclusive” implicherebbe ora un'equiparazione della legislazione locale a quella statale – in considerazione della circostanza che anche l'art. 117, secondo comma, Cost. definisce come “esclusive” le materie riservate allo Stato – appare pertanto altamente discutibile e velleitaria. Mentre infatti il legislatore statale è, ovviamente, vincolato unicamente alla Costituzione, al diritto europeo e al diritto internazionale (non avendo, per il resto, altra autorità “al di sopra di sé”), la legislazione provinciale e regionale resta invece sottomessa anche ai principi generali dell'ordinamento della Repubblica e all'interesse nazionale. Insomma, la differenza tra la “esclusività” della competenza statale e di quella locale resta dunque sostanziale e, nella sua essenza, immutata.

La futura dinamica dei rapporti tra le due Province e la Regione, i mutevoli Governi centrali e la Corte costituzionale rivelerà se tra 10 o 15 anni, per caso, non si tornerà nuovamente a parlare di una “erosione” delle competenze autonome – come già accaduto a seguito della riforma costituzionale del 2001, all'epoca accolta con favore e pienamente sostenuta anche dalle odierne forze governative locali, soprattutto dalla SVP del Presidente Kompatscher – qualora le grandi aspettative di nuovi spazi di competenza di oggi dovessero andare, invece, del tutto o in larga parte deluse.

²¹ Corte. cost., sent. n. 241/1997.

²² Cfr. CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, *Le competenze legislative secondo lo statuto*, 2025, <https://www.consiglio.provincia.tn.it/istituzione/1-autonomia/il-regime-delle-competenze-legislative-e-amministrative/Pages/il-quadro-delle-competenze-legislative-secondo-lo-statuto.aspx#:~:text=competenza%20primaria%20o%20esclusiva%3A%20in,principi%20contenuti%20nelle%20leggi%20di.>

4. L'incerta sorte della c.d. “clausola di maggior favore”

In relazione alla progettata “riforma dell'autonomia” è stata altresì prospettata la questione se essa, qualora venga effettivamente approvata, possa eventualmente rendere obsoleta e quindi inoperante la clausola di salvaguardia prevista dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001 che ha, come è noto, ampiamente ritoccato il Titolo V della Costituzione²³. Tale disposizione stabilisce, infatti, che “*sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*”.²⁴

L'iniziale bozza di disegno di legge costituzionale, che avrebbe dovuto riguardare unitariamente anche altre Regioni a statuto speciale, recava l'esplicita precisazione (articolo 6) che l'articolo 10 della l.c. n. 3/2001 non sarebbe stato inciso e che esso avrebbe dunque continuato a operare *pro futuro* fino alla “completa” revisione degli statuti interessati²⁵. Tale singolare ipotesi di “salvaguardia della salvaguardia” si poneva peraltro in vistosa contraddizione rispetto all'intenzione legislativa espressa, invece, nella stessa intitolazione dell'allora bozza unitaria. Secondo il tenore di quest'ultima, infatti, si voleva proprio procedere all’*“adeguamento degli Statuti delle Regioni a statuto speciale in attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3”*.²⁶

Comunque sia, il fatto è che nel formale disegno di legge costituzionale infine approdato in Parlamento (AC 2473), avente ora per oggetto esclusivamente lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, una siffatta previsione è invece del tutto assente. Di qui il dubbio che a seguito della sua approvazione parlamentare, l'adeguamento dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol alla riforma di cui alla l.c. n. 3/2001 possa considerarsi realizzato, con il conseguente esaurimento della funzione e della *ratio* normativa del citato articolo 10.

La stessa relazione accompagnatoria e illustrativa predisposta dal Governo evidenzia, introduttivamente, che “*in particolare, il testo del presente disegno di legge costituzionale costituisce la ripresa del percorso intrapreso il 3 ottobre 2023 a Torino, in occasione del 2° Festival delle Regioni e delle Province autonome, allorquando i Presidenti di quattro regioni a statuto speciale (Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia) e delle province autonome di Trento e di Bolzano consegnarono al Presidente del Consiglio dei ministri, alla presenza del Ministro per gli*

²³ Sul punto v. O PETERLINI., *Südtirols Autonomie - Rückbau, Instandhaltung – Ausbau? Analyse der Einschränkungen durch den Verfassungsgerichtshof und des neuen Regierungsentwurfs 2025 zur Wiedergutmachung*, in *europa ethnica* n. 1-2/2025, pp. 17 passim.

²⁴ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10*, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:2001-10-18;3>.

²⁵ Cfr. PETERLINI., *Südtirols Autonomie...op.cit.*

²⁶ DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE, *Disposizioni concernenti l'adeguamento degli Statuti delle Regioni a statuto speciale in attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, art. 6*, <https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/61233281-10ab-0155-b35b-4a79363b5ead/b325f6a3-a34a-4af7-82d7-c51ff63ec2ca/Vorschlag%20LH%20-%20Verfassungsgesetzentwurf%20Anpassung%20der%20Statuten%20....pdf>.

*affari regionali e le autonomie, una bozza di disegno di legge costituzionale, recante una proposta di modifica dei rispettivi statuti in attuazione di quanto previsto dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001*²⁷.

Il Consiglio regionale, nelle osservazioni allegate al suo parere obbligatorio ex articolo 103 dello statuto speciale espresso il 14.5.2025, aveva in proposito chiesto “che almeno la relazione illustrativa al disegno di legge costituzionale raccolga la precisazione secondo cui “Le disposizioni di questa legge costituzionale sono approvate in attesa dell’adeguamento dello Statuto speciale previsto dall’articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e pertanto la clausola di maggior favore ivi prevista continua a trovare applicazione”. Identiche richieste sono poi state formulate altresì, nei rispettivi pareri obbligatori, dai Consigli provinciali di Bolzano e di Trento, entrambi del 7.5.2025; tali istanze riecheggiano inoltre nei pareri espressi in data 29.5.2025 dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e in data 12.6.2025 dalla (rediviva) Commissione permanente per i problemi della provincia di Bolzano²⁸.

Nella apposita “analisi tecnico-normativa” predisposta dal Settore legislativo del Ministero per gli affari regionali e le autonomie, a corredo del disegno di legge costituzionale, si afferma per contro esplicitamente che “il disegno di legge costituzionale, a distanza di molti anni dalla riforma del Titolo V, procede all’adeguamento dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, già prefigurato per tutte le autonomie speciali dall’articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001”²⁹.

La relazione di analisi ministeriale aggiunge peraltro, significativamente, che “il disegno di legge non appare in contrasto con le linee prevalenti della giurisprudenza costituzionale, in special modo per i profili inerenti alle competenze esclusive trasversali dello Stato nelle materie della tutela dell’ambiente” e “tutela della concorrenza”, costituendo le disposizioni statali espressione di tali competenze “un limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali” (sentenze nn. 23 del 2022, 255 e 16 del 2020, 166 e 153 del 2019, 201 del 2018, 103 del 2017)³⁰”.

Ci si può domandare, a questo punto, se le richieste di inserire “almeno nella relazione illustrativa” – ed a prescindere da considerazioni circa il reale valore normativo o interpretativo che possa comunque attribuirsi a quest’ultima – siano state accolte dal Governo all’atto di presentare il disegno di legge costituzionale in Parlamento. Orbene, nella redazione finale della relazione illustrativa governativa si legge, a tale proposito, unicamente – e in rapida (e distaccata) chiusura – che “tutti gli organi interpellati, nell’esprimere parere favorevole sui contenuti del disegno di legge costituzionale, hanno convenuto che la modifica allo Statuto speciale non costituisce adeguamento ai sensi dell’articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, come peraltro è desumibile dall’assenza nel testo di una disposizione che stabilisca la cessazione degli effetti del predetto articolo 10. Per le

²⁷ Vedi CAMERA DEI DEPUTATI N. 2437, *Disegno di legge costituzionale..op.cit.*

²⁸ Tutti i pareri citati si possono leggere in allegato al disegno di legge AC 2743: v. nota precedente

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

eventuali ulteriori osservazioni formulate in sede consultiva si rinvia ai testi dei pareri espressi, che a questo fine si allegano alla presente relazione illustrativa.³¹

A ben guardare, più che di un'adesione a tale punto di vista si tratta, piuttosto, di una mera e notarile presa d'atto di quanto espresso dai richiamati "organi interpellati", senza alcuna presa di posizione al riguardo. Ne discende che la sorte della "clausola di maggior favore" di cui all'articolo 10 l.c. n. 3/2001, una volta eventualmente approvata la riforma dello Statuto speciale di cui si discute, è destinata – allo stato, ossia a meno di uno specifico intervento normativo in sede parlamentare – a rimanere aperta e sostanzialmente incerta. D'altronde, l'articolo 10 cit. appare chiaramente concepito come "norma a scadenza" e non come meccanismo permanente e perpetuo (oltre che mobile) di adeguamento. Giacché, diversamente, resterebbe per sempre indefinito (e indefinibile) il momento in cui quell'adeguamento previsto dallo stesso articolo 10 cit. come data della propria morte potrà considerarsi avverato. Sarà anche qui, ad ogni modo, la futura giurisprudenza della Corte costituzionale a pronunciare l'ultima parola chiarificatrice.

5. Norme a favore del gruppo linguistico italiano

Nell'ambito dei negoziati per la riforma dello Statuto di autonomia, i partner del gruppo linguistico italiano della Südtiroler Volkspartei nella Giunta provinciale di Bolzano (un esponente di Fratelli d'Italia e uno in "quota" della Lega, recentemente passato a Forza Italia), hanno avanzato una serie di rivendicazioni per il gruppo linguistico italiano. Tre di queste richieste sono state infine accolte nel pacchetto di riforma dell'autonomia. Poiché la riforma dello Statuto di autonomia, come prospettata nella sopra richiamata "Relazione al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano sull'attuale stato di riforma dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige" fornita dal Presidente della Provincia Kompatscher, non mirava solo al "mero" ripristino degli standards che avevano condotto alla quietanza liberatoria del 1992 davanti alle Nazioni Unite, ma anche all'ampliamento delle odierne competenze, risultava comprensibile, nonché legittimo, che anche il gruppo linguistico italiano dell'Alto Adige/Südtirol presentasse, attraverso i suoi attuali esponenti politici, le proprie istanze per migliorare e rafforzare la propria posizione nell'ambito dell'ordinamento giuridico autonomista secondo la logica dello "scambio politico".

Sono state sostanzialmente introdotte innovazioni che toccano tre aree politico-normative, vale a dire i requisiti per l'esercizio del diritto di elettorato attivo a livello locale; la rappresentanza proporzionale dei gruppi linguistici negli organi degli enti locali; la modifica dell'art. 50 dello Statuto.

³¹ *Ibid.*

5.1. Il diritto di votare dei “nuovi arrivati”

Nel corso degli anni aveva dato luogo a ripetuti dibattiti l'articolo 25 dello Statuto relativo ai requisiti per l'esercizio del diritto elettorale attivo nel peculiare contesto dell'Alto Adige/Südtirol, disposizione che attualmente stabilisce che “per l'esercizio del diritto elettorale attivo in Provincia di Bolzano è richiesto il requisito della residenza nel territorio regionale per un periodo ininterrotto di quattro anni.”³²

Il partito di governo Fratelli d'Italia (FdI) proponeva di ridurre a un anno (come nella provincia di Trento) tale requisito di residenza per poter esercitare il diritto di voto. Il primo Statuto di autonomia del 1948 già prevedeva un periodo di tre anni di residenza nella regione per l'esercizio del diritto di voto alle elezioni regionali, ma si trattava di una previsione facoltativa. Nel 1964, il Consiglio regionale approvò quindi una legge in tal senso, stabilendo obbligatoriamente la condizione dei tre anni di residenza per il diritto di voto³³, legge che tuttavia venne un anno dopo dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale per violazione del diritto di voto dei cittadini.³⁴

Nel 1969, la misura n. 50 del Pacchetto³⁵ contemplava un periodo di residenza di quattro anni, volto a proteggere la minoranza etnica da subitanei spostamenti di popolazione prima delle elezioni. L'intento, insomma, era quello di evitare che i risultati elettorali potessero essere influenzati a detrimento della minoranza, in particolare a causa della presenza di personale statale (funzionari pubblici, forze armate, forze dell'ordine, ecc.) trasferito in Alto Adige. Tale misura venne infine inserita nell'articolo 25 del c.d. Secondo Statuto di autonomia del 1972 e fatta oggetto di apposita norma di attuazione nel 1973. Nello stesso anno, il “Volksbote”, il giornale di partito della Südtiroler Volkspartei (SVP), riportò che in forza di tale norma 7.131 elettori residenti in Alto Adige, ma privi del periodo minimo di permanenza, rimasero esclusi dalle elezioni regionali di quell'anno.³⁶

L'allora partito del Movimento Sociale Italiano (MSI) si era sempre fermamente opposto al requisito di residenza per l'elettorato attivo. Nel 1994, l'MSI presentò un memorandum in cui proponeva un programma per la “ristrutturazione dell'autonomia”. Tra i punti principali della riorganizzazione dell'autonomia vi era per l'appunto l'“abolizione della clausola di residenza quadriennale per l'esercizio del diritto di voto nella regione”.³⁷

³² PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO ALTO ADIGE, *Il nuovo Statuto di Autonomia*, Bolzano, Giunta provinciale di Bolzano, p. 78, https://www.provincia.bz.it/usp/download/statut_it.pdf.

³³ GAZZETTA UFFICIALE, LEGGE COSTITUZIONALE 26 febbraio 1948, n. 5 *Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*. (GU Serie Generale n.62 del 13-03-1948), art. 19, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1948/03/13/048C0005/sg>.

³⁴ Corte cost., sent. n. 26/1965.

³⁵ SÜDTIROLER VOLKSPARTEI, *Maßnahmen zugunsten der Bevölkerung Südtirols (Paket)*, (Bozen, 1969), p.35.

³⁶ J. VOLGGER e J. PRACKWIESER, „Schlimmer als eine Plastikbombe“ – Schutzklausel, politisches Faustpfand, Frustration: Eine kleine Geschichte der Ansässigkeitsklausel seit 1946, in *Die Neue Südtiroler Tageszeitung*, 01.08.2025, pp. 20-21.

³⁷ G. PALLAVER *Volksfront von rechts*, in *FF Die Südtiroler Illustrierte* n. 15, 09.04.1994, p. 21.

Tornando all'attualità, durante i negoziati per l'odierno progetto di "riforma" dell'autonomia, il partito di FdI, forte della sua posizione di governo a Roma e a Bolzano, aveva richiesto una riduzione della residenza a un anno, ma la SVP vi si opponeva avanzando, per contro, un compromesso di due anni che, come si ricava dal disegno di legge costituzionale in esame, è stato infine accettato dalle parti. Nel disegno di legge governativo l'articolo 25 dello Statuto è ora così riscritto: "Per l'esercizio del diritto elettorale attivo in Provincia di Bolzano è richiesto il requisito della residenza nel territorio regionale per un periodo ininterrotto di due anni", mentre per la Provincia di Trento rimane invariato il requisito di un anno.³⁸

Questa riduzione è oggetto di critiche da parte di partiti e movimenti c.d. "patriottici" di lingua tedesca, che hanno richiamato, ad esempio, la normativa delle Isole Åland, parte dello Stato finlandese dove risiede però una minoranza svedese, la quale prevede un obbligo di residenza di cinque anni.³⁹ Regolazioni simili sono presenti, ad esempio, anche nello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.⁴⁰

Come sopra accennato, l'introduzione di questa limitazione all'elettorato attivo era, storicamente, finalizzata, nelle intenzioni degli esponenti politici della minoranza di lingua tedesca, a tutelare quest'ultima da influenze artificiali sui risultati elettorali del voto, in particolare, di personale militare allora molto numeroso in questa zona di confine. Come noto, il servizio militare obbligatorio è stato tuttavia "sospeso" con la legge n. 226 del 23 agosto 2004⁴¹. La circostanza che in caso di minaccia di guerra o anche solo di diverso orientamento politico, la sospensione potrebbe essere revocata, viene dai menzionati (tuttavia del tutto minoritari) circoli "patriottici" all'interno del gruppo linguistico tedesco speso come argomento di critica alla progettata riduzione del richiesto periodo di residenza.

Resta il fatto che, evidentemente, il partito dell'SVP, decisiva forza di governo a livello locale, ha ritenuto tale "concessione" (più che al gruppo linguistico italiano) al proprio partner di giunta e, soprattutto, principale partito della maggioranza di governo a livello nazionale FdI accettabile e proporzionata rispetto ai propri interessi riflessi nel testo del disegno di legge costituzionale.

A ciò si aggiunga che, soprattutto attraverso la pure innovativa valorizzazione della residenza storica che consente l'esercizio immediato del diritto di voto a chi nel passato aveva già maturato il requisito della residenza biennale, favorisce anche gli ormai numerosi cittadini di lingua tedesca che dopo avere, per

³⁸ CAMERA DEI DEPUTATI N. 2437, *Disegno di legge costituzionale*. *op.cit.*, p. 43.

³⁹ Cfr. G. ALFREDSSON e G. LINDHOLM (a cura di), *The Autonomy of the Åland Islands - Constitutional and International Law Challenges*, Brill, Leiden/Boston, 2025; cfr. anche PETERLINI, *Die geplante Reform des Autonomiestatuts...* *op.cit.*, p. 6.

⁴⁰ STATUTO SPECIALE, *Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4. Statuto Speciale per la Valle d'Aosta*, Art. 16, https://www.consiglio.vda.it/app/statuto#nota_15; Art 2 della Legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3. *Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta*, https://www.consiglio.vda.it/app/leggieregolamenti/dettaglio?tipo=L&numero_legge=3%2F93&versione=#articolo_2.

⁴¹ F. FARINA, *23 agosto 2004: si abolisce il servizio di leva obbligatorio*, in *il Mulino*, 23 agosto 2021, <https://www.rivistailmulino.it/a/23-agosto-2004-si-abolisce-il-servizio-di-leva-obbligatorio>.

motivi diversi legati alla mobilità contemporanea, trasferito la loro residenza anagrafica al di fuori della provincia di Bolzano, vi fanno ritorno.

5.2. La presenza del gruppo italiano nelle giunte comunali

L'attuale articolo 61, comma 2, dello Statuto di autonomia prevede che “nei comuni della Provincia di Bolzano, ciascun gruppo linguistico ha diritto di essere rappresentato nella Giunta municipale se nel Consiglio comunale vi sono almeno due consiglieri appartenenti al gruppo stesso.”

A seguito del calo della popolazione di lingua italiana nelle zone rurali, parecchi comuni vedono spesso la presenza di un solo rappresentante del gruppo italiano nel Consiglio comunale, circostanza che preclude quindi in via assoluta la sua presenza nella Giunta municipale anche qualora localmente vi fosse la disponibilità politica al riguardo.

L'aggiunta, nel disegno di legge costituzionale in esame, di un ulteriore comma all'articolo 61 cit. consentirebbe ora che “nei comuni della Provincia di Bolzano, qualora nel Consiglio comunale sia presente un solo consigliere appartenente ad un gruppo linguistico, il Consiglio comunale ha la facoltà di riconoscere la sua rappresentanza nella giunta comunale con il voto della maggioranza dei suoi componenti.”

Ne segue, in altre parole, che in caso di presenza in seno al consiglio comunale di due consiglieri di lingua italiana, la rappresentanza del gruppo linguistico nella giunta comunale costituisce, come finora, un diritto, mentre l'elezione di un solo consigliere attribuirebbe ora al Consiglio comunale la facoltà “politica” di deliberarne comunque l'ingresso nella giunta. Tale deliberazione del Consiglio deve avvenire con il voto della maggioranza (non dei presenti ma) dei “suoi componenti”, compreso evidentemente anche il consigliere “unico”, il che equivale sostanzialmente alla maggioranza assoluta.

Si tratta dell'aggiunta di un elemento di flessibilità e di autonomia dei singoli consigli comunali che rispecchia la logica della *consociational democracy*. Per democrazia consociativa (termine che in Italia si presta tuttavia a qualche connotazione negativa) si può intendere un sistema di condivisione del potere in cui “i processi decisionali a livello di governo centrale sono dominati, attraverso procedure formali e informali di concordato, dal principio della composizione amichevole.”⁴² In questo contesto, l'accento è posto principalmente sulla “composizione amichevole” (*amicabilis compositio*), una modalità particolare di gestione dei potenziali conflitti in società eterogenee.⁴³ Inoltre, la democrazia consociativa (o condivisa)

⁴² Cfr. G. LEHMBRUCH, *Proportionsdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1967; G. LEHMBRUCH, *Konkordanzdemokratie*, in: D. NOHLEN, (a cura di), *Lexikon der Politik*, vol. 3, C.H. Beck, München, 1992, p. 208.

⁴³ Cfr. U. KRANEPOHL, *Konkordanzdemokratie, Konsensdemokratie, Verhandlungsdemokratie. Versuch einer terminologischen und typologischen Strukturierung*, in S. KÖPPL e U. KRANEPOHL, (a cura di), *Konkordanzdemokratie. Ein Demokratietyp der Vergangenheit?*, Nomos, Baden-Baden, 2012, p. 14.

si caratterizza per un tipo di democrazia negoziale, in cui il principio della maggioranza viene relativizzato cedendo il passo a processi negoziali finalizzati al raggiungimento di compromessi, in grado di risolvere questioni controverse.⁴⁴ Il sistema politico altoatesino, nelle sue radici, si fonda su tale logica⁴⁵ e, tra le altre cose, promuove almeno potenzialmente il superamento della rigida separazione dei gruppi linguistici. Gli sviluppi futuri riveleranno in quale misura questa nuova facoltà verrà effettivamente utilizzata nella variegata realtà dei Comuni nella provincia di Bolzano, considerata la limitatezza dei posti di assessore, e tenuto conto dei problemi connessi alla distribuzione di tali posti per soddisfare le istanze dei vari interessi corporativi (più che linguistici). Ma non è neppure escluso che in taluni casi, la nuova disciplina possa anche tornare utile, in determinate situazioni locali, a formare maggioranze in seno ai consigli comunali. Si tratta ad ogni modo di un segno di apertura a una gestione più pratica e “comunitaria”, e meno connotata dalla sovrapposizione di rigidi vincoli normativi, dei rapporti tra i gruppi linguistici a livello comunale.

5.3. I gruppi linguistici nella Giunta provinciale

Nella medesima direzione di una maggiore “flessibilizzazione” dei rapporti istituzionali tra i gruppi linguistici, con l’obiettivo di agevolare la composizione “discorsiva” (o negoziale) delle rispettive esigenze, si muove la previsione – attraverso le modifiche che si vorrebbero apportare all’articolo 50 dello Statuto – che il Consiglio provinciale, ai fini della rappresentanza dei gruppi linguistici nella Giunta, possa a maggioranza assoluta derogare alla proporzionale linguistica risultante dalla propria composizione applicando invece, “in tutto o in parte”, la consistenza dei gruppi linguistici quale risulta dall’ultimo censimento linguistico. La formula inedita “in tutto o in parte”, parrebbe preconstituire uno strumento di ulteriore flessibilità “negoziale” consentendo alla bisogna di utilizzare i dati statistici del censimento, di per sé fissi e oggettivi, non come criterio rigido ma come forbice meramente indicativa.

Curiosa ma interessante appare infine la “costituzionalizzazione”, attraverso l’inserimento nel terzo comma dell’articolo 50 dello Statuto di un apposito periodo, della previsione che in caso di presenza di un assessore di lingua ladina a prescindere dal rilievo del relativo gruppo linguistico in seno al Consiglio provinciale, la ripartizione dei restanti assessorati tra i gruppi tedesco e italiano dev’essere “calcolata sul

⁴⁴ A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven/London, 1977; A. LIJPHART, *The Power Sharing Approach*, in J.V. MONTVILLE (a cura di), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington Books, Lexington, 1990, pp. 491 – 510.

⁴⁵ G. PALLAVER, *South Tyrol's Consociational Democracy: Between Political Claim and Social Reality*, in J. WOELK, F. PALERMO e J. MARKO, (a cura di), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol* (European Academy Bozen/Bolzano), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden e Boston, 2008, pp. 303-327; G. PALLAVER, *Il sistema politico in provincia di Bolzano: la complessa ripartizione del potere e le sfere di influenza etniche*, in: H. ATZ, M. HALLER e G. PALLAVER (a cura di), *Differenziazione etnica e stratificazione sociale in Alto Adige. Una ricerca empirica*, FrancoAngeli, Milano, 2016, pp. 57-73.

numero totale dei componenti del Consiglio provinciale”. Si tratta della singolare (e forse un po’ ridondante) conferma e del riconoscimento al massimo livello statutario dell’esito chiarificatore cui erano già pervenuti, esattamente, vari pareri giuridici argomentati in base alla vigente disciplina risultante dallo stesso Statuto e dalla legislazione provinciale,⁴⁶ contrariamente alla tesi, priva di un ripercorribile e argomentato sostrato normativo, che si dovesse invece detrarre il consigliere appartenente al gruppo linguistico ladino.⁴⁷

6. Alcune considerazioni finali

La “Relazione al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano” redatta dal Presidente Arno Kompatscher, sostiene che, in virtù della procedura prevista dall'articolo 138 della Costituzione, il Parlamento nazionale potrebbe sempre modificare lo Statuto di autonomia anche contro la volontà della Regione e delle Province di Trento e di Bolzano. Pertanto, sarebbe auspicabile per l'autonomia cercare di escludere, o almeno limitare, la possibilità di modifiche unilaterali dello Statuto da parte del legislatore centrale.

L'attuale tenore dell'articolo 103, comma 3 dello Statuto di Autonomia stabilisce che “i progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali, che esprimono il loro parere entro due mesi.” In base a tale disposizione, le due Province autonome e la Regione hanno il diritto di esprimere un parere obbligatorio ma non vincolante. La proposta originaria del Presidente Kompatscher prevedeva la seguente nuova formulazione: “Le leggi costituzionali di revisione dello Statuto sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione, previa intesa adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale e dei Consigli provinciali sul testo approvato in prima deliberazione. Il mancato raggiungimento dell’intesa, entro il termine di tre mesi dalla ricezione del testo da parte dei Consigli, salvo motivata richiesta di proroga per un termine di ulteriori quarantacinque giorni, determina la decadenza della proposta di revisione.”⁴⁸

In tal modo si sarebbe attribuito ai Consigli un vero e proprio diritto di veto sul Parlamento, limitando quindi il potere legislativo statale. Era prevedibile che, in seguito, sarebbero stati necessari dei ritocchi

⁴⁶ Cfr. G. DENICOLÒ, *Articolo 50 Statuto d'autonomia e 67 L.P. n. 14/2017 – Giunta provinciale – composizione – rappresentanza dei gruppi linguistici – quesito*, Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trento, Trento 23.11.2023.

⁴⁷ Cfr. F. ZELGER, *Zusammensetzung der Landesregierung – Anfrage um Rechtsauskunft des Landeshauptmannes vom 15. November 2023*, Südtiroler Landtag – Amt für Rechts- und Gesetzgebungsangelegenheiten, Bozen, 17.11.2023.

⁴⁸ *Relazione al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano sull'attuale stato della Riforma dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*, 19.03.2024, p. 10, https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/f6962ad0-581f-014c-d417-008ef1986434/3da6254d-32a8-46f2-b1b3-1a808f61f890/Relazione%20Presidente%20stato%20Riforma%20dello%20Statuto%2020240319_it.pdf.

sostanziali. Il compromesso raggiunto sul tema della "intesa" riguardante l'articolo 103, terzo comma, appare ora nella seguente formulazione: "I progetti di modificazione del presente Statuto sono sottoposti a intesa adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale e dei Consigli provinciali sul testo approvato in prima deliberazione dalle Camere. Ove l'intesa non sia raggiunta entro il termine di sessanta giorni, le Camere possono adottare le modifiche con la maggioranza assoluta dei propri componenti nella seconda votazione, fermi restando i livelli di autonomia già riconosciuti."⁴⁹

Nella relazione accompagnatoria, per quanto possa rilevare sul piano normativo (e non solo illustrativo), è specificato che "le modifiche dello Statuto non potranno intaccare i livelli di autonomia già riconosciuti alla Regione e alle Province autonome. In particolare, rimangono fermi i livelli di autonomia correlati alla quietanza liberatoria rilasciata l'11 giugno 1992 dall'Austria".⁵⁰

Si tratta di una riconferma politica importante, ma certamente non nuova né inedita, del riconoscimento del ruolo della Repubblica d'Austria nella vicenda autonomistica dell'Alto Adige/Südtirol, ma sostenere che con questo l'Austria verrebbe addirittura menzionata per la prima volta nello Statuto di autonomia, risulta non solo esagerato, ma anche oggettivamente inesatto e ingiustificato sotto il profilo letterale, visto che nel disegno di legge costituzionale, che solamente rileva sul piano strettamente normativo, non si rinviene nulla del genere.

In un nostro contributo precedente sulla progettata riforma dell'autonomia⁵¹ abbiamo già affrontato il tema dell'intesa. Grazie all'accordo Degasperi-Gruber del 1946 e alle successive formalità giuridiche e prassi politiche intercorse tra l'Italia e l'Austria, la Provincia autonoma di Bolzano gode già oggi di una tutela diversa e più ampia rispetto alla Provincia autonoma di Trento. Qualora vi fosse una violazione degli impegni assunti in proposito dall'Italia, l'Austria avrebbe titolo per ricorrere alla Corte internazionale di giustizia.

Dal 1948 a oggi, lo Statuto di autonomia non è mai stato modificato unilateralmente dallo Stato italiano. Al contrario, soprattutto dopo la quietanza liberatoria del 1992, l'Alto Adige/Südtirol si è sviluppato nella direzione, a nostro avviso, di una forma di *condominium sui generis* tra Italia e Austria⁵², per cui la modifica

⁴⁹ . CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Documentazione per l'esame di Progetti di legge..op.cit.*, pp. 56-57.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 61.

⁵¹ Cfr. G. PALLAVER e G. DENICOLÒ, *Riforma dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige: alcune osservazioni tra il "giuridico" e il "politico"*, in *federalismi.it*, n. 14-2025, pp. 275-291, <https://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=50680&dpath=document&dfile=12062024192747.pdf&content=Riforma%2Bdello%2BStatuto%2Bspeciale%2Bper%2Bil%2BTrentino%2DAlto%2BAdige%3A%2Balcune%2Bosservazioni%2Btra%2Bil%2B%E2%80%9Cgiuridico%E2%80%9D%2Be%2Bil%2B%E2%80%9Cpolitico%E2%80%9D%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>.

⁵² Cfr. G. PALLAVER e G. DENICOLÒ, *Südtirol als Kondominium sui generis. Italien und Österreich auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verantwortung*, in E. ALBER, A. ENGL e G. PALLAVER (a cura di): *Politika 22. Südtiroler Jahrbuch für Politik / Annuario di politica dell'Alto Adige / Anuar de politica dl Südtirol. Stärke durch Wandel. 50 Jahre Zweites Autonomiestatut und seine Zukunft/Più forza dal cambiamento. Il cinquantenario del Secondo Statuto di Autonomie e il suo futuro*, Bozen: Edition Raetia, 2022, pp. 293 - 314.

dello Statuto dell'Alto Adige è ulteriormente tutelata, anche senza una norma specifica nell'ordinamento italiano. Ad ogni modo, per dirla in gergo, una doppia cucitura tiene meglio.

Già in passato la Südtiroler Volkspartei aveva più volte cercato di ancorare costituzionalmente un'*intesa*. Ciò avveniva richiamando il fatto che una simile *intesa* era prevista nella Costituzione del 1948 riguardo all'accordo tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche (art. 8 Cost.). Tuttavia, la Corte costituzionale ha stabilito (sentenze n. 346/2002, n. 195/1993) che sulla base degli accordi è comunque sempre il Parlamento ad emanare la legge.⁵³

Un impegno politico al raggiungimento dell'*intesa* per la modifica dello Statuto di autonomia era stato assunto, seppur in modo piuttosto vago, dall'allora Presidente del Consiglio Giulio Andreotti nel suo discorso in Parlamento in occasione della chiusura della vertenza sull'Alto Adige davanti all'ONU nel 1992.

Con la riforma costituzionale del 2005 riguardante la cosiddetta *devolution*, la SVP riuscì a far inserire un'*intesa* nell'art. 116. Le modifiche degli Statuti di autonomia avrebbero dovuto essere obbligatoriamente sottoposte, dopo la prima lettura alla Camera e al Senato, ai Consigli provinciali e al Consiglio regionale. Con una maggioranza qualificata questi avrebbero potuto respingere le modifiche. Tuttavia, l'intera legge costituzionale venne respinta col referendum del 2006.

Altri due tentativi fallirono ugualmente: una volta a causa della caduta anticipata del governo Prodi nel 2008 e la seconda volta con il referendum del 2016.⁵⁴

Anche l'articolo 107, primo comma, relativo alle Commissioni paritetiche (dei 6 e dei 12) è oggetto di un'integrazione mediante una formulazione complementare. Dopo le parole "del presente Statuto", sono state aggiunte le seguenti: "recanti anche disposizioni volte ad armonizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale con quella statale, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuite alla Regione e alle Province autonome di Trento e di Bolzano".⁵⁵ Si tratta più che altro di una esplicitazione semantica di quanto le Commissioni paritetiche già potevano fare e hanno più volte effettivamente fatto attraverso lo strumento delle norme di attuazione utilizzate non solo *secundum* ma sempre più intensamente anche *praeter statutum* (C. Cost. n. 212/1984; C.Cost. n. 20/1956).⁵⁶ La modifica non sembra quindi attribuire alle Commissioni paritetiche alcuna nuova funzione autonoma, restando peraltro l'ultima parola sempre alla volontà e disponibilità del Governo centrale di recepire le elaborazioni delle Commissioni (oltre che alla stessa Corte costituzionale che mantiene il potere di sindacato costituzionale anche sulle norme di attuazione).

⁵³ Corte cost., sent. n. 346/2002; cfr. anche Corte cost., sent. n. 195/1993.

⁵⁴ La tematica storico-giuridica tratta PETERLINI, *Südtirols Autonomie...op.cit.*, pp. 22-23.

⁵⁵ CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Documentazione per l'esame di Progetti di legge...op.cit.*, p. 57.

⁵⁶ Corte cost., sent. n. 212/1984; Corte cost., sent. N. 20/1956.

Si è invece persa l'occasione di incrementare la legittimazione democratica, oggi alquanto scarsa, delle Commissioni e dei loro lavori, coinvolgendo maggiormente le assemblee rappresentative locali. Mentre queste ultime sono chiamate a esprimere oggi un parere (e domani una “intesa”) su ogni modifica dello Statuto, esse sono invece totalmente escluse dal processo di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto medesimo, considerato che il relativo procedimento si svolge interamente “*in cameralibus*” e difetta quindi completamente di pubblicità.

Come abbiamo già sottolineato in un nostro articolo precedente,⁵⁷ nelle società complesse in generale, e negli stati federali o regionalizzati in particolare, è ormai difficile risolvere tutti i problemi concentrando in un'unica autorità provinciale e/o regionale tutte le competenze. La volontà di separare e ripartire in modo netto, chiaro e inequivocabile tutte le competenze tra le Regioni e lo Stato si fonda su un'idea ormai superata.

Le competenze trasversali, che in Alto Adige vengono temute poiché sono percepite come una porta d'ingresso dello Stato nelle competenze delle Province di Trento e di Bolzano, così come della Regione Trentino-Alto Adige, sono, in realtà, l'espressione ordinamentale della complessità del sistema. Pare illusorio pensare di poter ricondurre a semplicità tale complessità con le modifiche perseguite dal disegno di legge costituzionale in questione.

⁵⁷ G. PALLAVER e G. DENICOLÒ, *Riforma dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige...op.cit.*