



FOCUS TERRITORIO E ISTITUZIONI  
12 GIUGNO 2024

La proposta di revisione degli statuti  
speciali: autonomia anche dallo Stato di  
diritto?

di Francesco Palermo

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Verona



# La proposta di revisione degli statuti speciali: autonomia anche dallo Stato di diritto?\*

**di Francesco Palermo**

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Verona

**Abstract [It]:** La proposta di revisione degli statuti speciali destinata a sfociare in un'iniziativa legislativa governativa è ispirata e guidata dalla Provincia autonoma di Bolzano, sulle cui esigenze è ritagliata. Pur proponendosi di rispondere ad alcuni problemi reali, la proposta di revisione statutaria da un lato non tocca le questioni principali, dall'altro mira a ridurre il controllo di costituzionalità sulle leggi provinciali.

**Title:** The proposed revision of the special statutes: autonomy also from the rule of law?

**Abstract [En]:** The proposed amendments of special statutes, that will be submitted as governmental initiative, is inspired and led by the Autonomous Province of Bolzano, on which priorities it is tailored. While aiming to respond to some real problems, the text on the one hand does not tackle the main open issues, and on the other aims to reduce judicial review of provincial laws.

**Parole chiave:** Autonomia; Statuti speciali; Tutela delle minoranze; Regionalismo; Limiti alla revisione costituzionale

**Keywords:** Autonomy; Special Statutes; Protection of minorities; Regionalism; Limits to constitutional review

**Sommario:** 1. Considerazioni introduttive: il quadro di contesto. 2. L'obiettivo della proposta e gli strumenti utilizzati per raggiungerlo. 3. Il "ripristino delle competenze". 4. Il superamento dell'interesse nazionale e la *deminutio* della tutela delle minoranze. 5. La clausola dell'intesa. 6. Norme di attuazione statutaria o di sostituzione del sindacato di costituzionalità? 7. Valutazioni in itinere.

## 1. Considerazioni introduttive: il quadro di contesto

È noto che dopo la riforma del Titolo V nel 2001 la giurisprudenza costituzionale si è progressivamente attestata su posizioni interpretative assai restrittive nei confronti delle Regioni<sup>1</sup>, sia nel sindacato di costituzionalità sulle leggi, sia nella giurisdizione sui conflitti di cui le Regioni sono parte. Questo processo di costante restringimento dei margini interpretativi dello spazio di manovra regionale ha subito delle accelerazioni a seguito di momenti di crisi, come l'emergenza finanziaria e quella pandemica, ed ha raggiunto livelli ormai indubbiamente preoccupanti.

Negli ultimi sei anni, dal 2018 in avanti, nei giudizi aventi come parti le Regioni (sommando giudizi sulle leggi e conflitti), le declaratorie di incostituzionalità di leggi o attività regionali si attestano intorno al 90%. Ciò significa che, di fatto, quando una legge regionale viene impugnata, vi è la quasi certezza che sia dichiarata in tutto o in parte incostituzionale. Per quanto scadente possa essere la qualità della legislazione

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Sul tema v. ora per tutti L. CUOCOLO, E. MOSTACCI (a cura di), *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Vent'anni di giurisprudenza costituzionale sul Titolo V*, Pacini, Pisa, 2023.

regionale, per quanto possa essere condizionata dall'obiettivo politico di forzare i limiti sempre più angusti in cui è costretta, per quanto irresponsabili possano essere i comportamenti degli attori politici regionali, la presenza di un problema è innegabile. Se a questo si aggiunge un clima certamente ostile all'autonomia regionale, nel discorso politico e nella letteratura accademica<sup>2</sup>, ma forse più in generale nella costituzione materiale, si deve certamente riconoscere l'esistenza, in Italia, di un rifiuto endemico di accettazione dell'autonomia *tout court*, che non può che significare differenziazione di regole<sup>3</sup>, pur nel quadro dell'unità costituzionale.

Non va meglio alle autonomie speciali, anche se i dati delle declaratorie di incostituzionalità delle loro leggi o nei conflitti che le riguardano sono meno allarmanti (intorno al 70%), probabilmente a causa della natura di fonte costituzionale degli statuti speciali e del ruolo della normativa di attuazione, sfruttata in modo particolarmente copioso dalle Province autonome di Trento e Bolzano<sup>4</sup>, tema su cui si tornerà. Di certo il clima nei confronti della specialità non è particolarmente "benevolo", e il forte vento contrario che soffia sulla cd. autonomia differenziata tende a mescolare in un unico calderone fattispecie costituzionalmente assai diverse<sup>5</sup> ma accomunate dalla asimmetria competenziale tra territori, che è precisamente ciò che si tende a rifiutare a priori.

Si noti che la questione dell'"adeguamento" degli statuti speciali, oltre ad essere un obbligo costituzionale imposto dall'art. 10 l. cost. 3/2001, è un tema rimasto in sospeso almeno dalla riforma del Titolo V, a seguito della quale tutte le Regioni a statuto ordinario hanno approvato nuovi statuti, mentre la riforma degli statuti speciali è rimasta al palo<sup>6</sup>. Anche in questo caso, il problema per le Province autonome di Trento e Bolzano è meno acuto rispetto alle altre Regioni ad autonomia speciale, in quanto lo statuto per il Trentino-Alto Adige è stato radicalmente modificato nel 1972 (e poi ritoccato con altre successive riforme minori e puntuali), a differenza di quelli delle altre Regioni autonome, che risultano ancor più a rischio di obsolescenza, risalendo al 1948 (o al 1963 per il Friuli Venezia Giulia).

---

<sup>2</sup> Cfr. per la ricostruzione del fenomeno nella letteratura S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, 2/2016, [https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2\\_2016\\_Mangiameli.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2016_Mangiameli.pdf)

<sup>3</sup> R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, ESI, Napoli 2016, pp. 45 ss.

<sup>4</sup> Le norme di attuazione approvate relative alla Regione Trentino-Alto Adige (Commissione dei 12) o alla sola Provincia autonoma di Bolzano (Commissione dei 6) alla data in cui si scrive (aprile 2024) sono circa 190. I conteggi variano leggermente in base alla fonte, a causa del computo di alcune norme approvate nella vigenza del primo statuto e del modo di calcolare norme sostitutive di norme precedenti. Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI, LE AUTONOMIE E LO SPORT, *Commissione paritetica "dei dodici" per il Trentino-Alto Adige, Report su funzionamento e attività*, Roma, 2021 (integrazioni successive a cura dell'autore).

<sup>5</sup> F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in: T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 55 ss.

<sup>6</sup> Sia consentito il rinvio a F. PALERMO, *L'involuzione della specialità nel sistema regionale italiano e la imprescindibile revisione degli statuti*, in F. CORTESE, J. WOELK (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano. Un bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2023, pp. 120 ss. e Id., *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2012, pp. 9 ss.

Insomma, non soltanto gli statuti speciali (compreso quello “più speciale di tutti”<sup>7</sup>, lo statuto per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige) necessitano di un adeguamento significativo, ma tale adeguamento non può che cercare di affrontare il problema di una giurisprudenza costituzionale poco sensibile alle istanze dell’autonomia, compresa quella speciale, o (meglio) il problema di un crescente contrasto tra la legislazione regionale/provinciale e la lettura che la giurisprudenza costituzionale ne fornisce. La domanda da porsi è se la proposta avanzata dalle Regioni a statuto speciale sia lo strumento adatto alla soluzione del problema.

## 2. L’obiettivo della proposta e gli strumenti utilizzati per raggiungerlo

Tutta la proposta di riforma – almeno per ciò che riguarda le due Province autonome ma segnatamente la Provincia di Bolzano, unica iniziatrice e principale destinataria della proposta<sup>8</sup> – ruota intorno a un obiettivo: la sottrazione della legislazione provinciale al controllo della Corte costituzionale e il massimo isolamento possibile della Provincia stessa rispetto al quadro costituzionale italiano. Il tutto attraverso operazioni di diversa intensità e di diversa gravità, alcune pienamente comprensibili e persino condivisibili in sé, che diventano però problematiche nel quadro sistemico dello scopo perseguito, delle modalità con cui lo si persegue e non da ultimo del modo di procedere, con un testo non realmente condiviso (nemmeno con le altre autonomie speciali, almeno all’inizio), e destinato a divenire un ddl costituzionale di iniziativa del Governo, confidando sull’omogeneità politica tra maggioranza parlamentare e Regioni autonome<sup>9</sup>. Una procedura, questa, che contrasta con la stessa *ratio* di una delle principali modifiche che essa intende introdurre (la regola dell’intesa mira sostanzialmente a bloccare eventuali iniziative di riforma provenienti dal livello statale o comunque a consentire di bloccarle) e con il precedente tentativo di giungere ad una proposta di riforma partecipata, attraverso la creazione, nel 2015-17, di organismi partecipativi nelle due Province autonome per formulare ipotesi di possibile revisione dello statuto<sup>10</sup>. Dopo aver lasciato cadere il lavoro prodotto da quegli organismi, viene ora avanzata una riforma con metodo diametralmente opposto, negoziata bilateralmente tra Provincia di Bolzano e Governo (e solo in seguito estesa alle altre autonomie speciali, e solo ai rispettivi esecutivi), senza alcun dibattito preparatorio né sul piano tecnico né su quello politico. Solo dopo la redazione e la presentazione del testo, è stata

---

<sup>7</sup> Il richiamo è all’espressione usata nel settembre 2012 dall’allora Presidente della Repubblica Napolitano nell’incontro a Merano con l’omologo austriaco Fischer, che ebbe a definire l’autonomia altoatesina “speciale tra le speciali”.

<sup>8</sup> Come emerge dai contributi relativi alle altre regioni speciali, il loro grado di coinvolgimento è stato minimo e tardivo, e la riforma è stata progettata, definita e poi accompagnata politicamente quasi esclusivamente dalla Provincia autonoma di Bolzano.

<sup>9</sup> Interessante potrebbe risultare in tal senso la posizione della Sardegna, che (nella misura minima in cui il testo era stato condiviso con le regioni speciali diverse dal Trentino-Alto Adige, anzi dalla Provincia autonoma di Bolzano) aveva negoziato il testo con una Giunta di centrodestra, e che poi ha cambiato maggioranza a seguito delle elezioni regionali del 25 febbraio 2024. Si veda il contributo di G. DEMURO.

<sup>10</sup> Su cui v. *infra*.



comunicata l'istituzione di un tavolo “tecnico-politico” tra le Regioni speciali e il Governo<sup>11</sup>, di cui però non è dato conoscere componenti e mandato.

Quattro sono gli elementi della proposta, tutti funzionalmente connessi alla realizzazione del menzionato obiettivo di limitare i punti di contatto tra l'ordinamento speciale delle Province autonome di Trento e (soprattutto) di Bolzano e l'ordinamento costituzionale, con particolare e meticolosa attenzione alla limitazione della funzione di controllo della Corte costituzionale rispetto alla legislazione provinciale (e regionale, nella misura in cui questa ancora esista), attraverso una serie di interventi puntuali, all'apparenza più “manutentivi” che sostanziali ma, come si vedrà, di portata assai più ampia se letti in chiave sistematica alla luce dello scopo perseguito. I quattro elementi della riforma sono i seguenti: il “ripristino delle competenze” (il senso delle virgolette si chiarirà sotto); il superamento dell'interesse nazionale nel testo dello statuto e la ridefinizione del ruolo del principio della tutela delle minoranze; la clausola dell'intesa per future revisioni statutarie di iniziativa “romana”, governativa o parlamentare; il nuovo ruolo (quasi “arbitrale”, come si vedrà) delle norme di attuazione.

### 3. Il “ripristino delle competenze”

Il cosiddetto “ripristino delle competenze” è l'etichetta utilizzata nella comunicazione politica della Provincia di Bolzano (principalmente ma non più esclusivamente da parte del partito di maggioranza, la *Südtiroler Volkspartei*) per indicare la richiesta di costituzionalizzare nello statuto quelle parti di legislazione provinciale dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, a partire dalla chiusura della vertenza internazionale intorno all'autonomia altoatesina (1992)<sup>12</sup>, ma in massima parte dopo la riforma del Titolo V nel 2001. La richiesta è assai risalente, è stata un tema costante della presidenza Kompatscher fin dal suo inizio (2013) e si fonda su un corposo studio commissionato dalla Giunta provinciale all'Università di Innsbruck nel 2015<sup>13</sup>, proprio al fine di ricostruire gli ambiti di legislazione autonoma della Provincia di Bolzano che lo Stato ha progressivamente ristretto, *maxime* attraverso la giurisprudenza costituzionale, ma anche con leggi e atti aventi forza di legge, tra cui, esemplificativamente, i decreti Monti. Si tratta pertanto *in primis* della ricostruzione quasi chirurgica di parti “amputate” in via interpretativa nel corso degli anni, costituzionalizzando le disposizioni di leggi provinciali dichiarate incostituzionali dal 1992 in avanti, al fine di superare così la giurisprudenza costituzionale “sgradita”.

---

<sup>11</sup> Cfr. il comunicato stampa della Provincia autonoma di Bolzano del 20.12.2023 <https://news.provincia.bz.it/it/news/riforma-statuto-tavolo-tecnico-politico-conclusione-entro-sei-mesi>

<sup>12</sup> Da cui il costante richiamo, fatto proprio anche nelle dichiarazioni programmatiche della Presidente Meloni nel discorso di insediamento in Senato il 25 ottobre del 2022, al “ripristino degli standard di autonomia che nel 1992 hanno portato al rilascio della quietanza liberatoria ONU”. Cfr. <https://www.governo.it/it/articolo/le-dichiarazioni-programmatiche-del-governo-meloni/20770>

<sup>13</sup> W. OBWEXER, E. HAPPACHER, *Rechtsgutachten Entwicklungen und Veränderungen der Südtiroler Autonomie seit der Streitbeilegungserklärung 1992*, Universität Innsbruck, 2015.

Questa è la parte della riforma che deve scandalizzare di meno. Non solo è operazione frequente nella prassi comparata, e utilizzata anche dal legislatore costituzionale italiano<sup>14</sup>, ma in qualche caso è (questionabile nel metodo ma) comprensibile nel merito, giacché talvolta la lettura restrittiva delle competenze provinciali risulta di difficile giustificazione, come in materia di contrattazione collettiva<sup>15</sup>. Analoga operazione riguarda, ad esempio, la competenza primaria in materia di commercio, che viene specificata al fine di ricomprendervi anche “l’urbanistica commerciale e la disciplina degli orari delle attività commerciali”.

Tuttavia, dietro l’etichetta del “ripristino” delle competenze non c’è solo la riproposizione, con fonte diversa e più resistente al sindacato di costituzionalità, di leggi provinciali dichiarate incostituzionali. C’è anche l’aggiunta di competenze che si era finora tentato di acquisire senza successo, come nel caso della “gestione della fauna selvatica”, che non è stata oggetto di giurisprudenza costituzionale “ostile”<sup>16</sup>, e risponde evidentemente a priorità politiche del momento<sup>17</sup>.

C’è inoltre una terza tipologia di “materia” che si mira a introdurre (anche qui *ex novo*), quella della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, in analogia con l’art. 116 c. 3 e il contestuale processo di attuazione con il ddl in fase di approvazione in Parlamento, che prevede questa “competenza” tra quelle differenziabili. Va segnalato in proposito che, per costante giurisprudenza costituzionale, l’ambiente non è una competenza, ma una tipica materia trasversale, in cui non può che trovare applicazione il criterio dell’interesse prevalente, che impedisce di attribuire competenze esclusive sul punto<sup>18</sup>. Ovviamente non si tratta di una ingenuità redazionale, ma di una deliberata scelta. Consente infatti, in primo luogo, di

---

<sup>14</sup> Si pensi ad es. alla modifica dell’art. 51 cost. operata con l. cost. 1/2003, volta espressamente a superare la precedente giurisprudenza costituzionale (v. in part. sent. 422/1995) sull’accesso delle donne agli uffici pubblici e alle cariche elettive.

<sup>15</sup> Per la Corte, la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico implica la sottrazione alla Provincia, pur competente per l’ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto” (art. 8 statuto), della competenza a svolgere la contrattazione collettiva provinciale (sent. 77/2013). La proposta mira a riformulare il testo dell’articolo, aggiungendo “compreso il rapporto di lavoro e la relativa contrattazione collettiva provinciale”. La scivolosità dell’operazione di “ripristino” emerge però proprio dalla stessa sentenza, che aveva a riguardo anche la disposizione provinciale che consentiva il cumulo tra incarichi dirigenziali presso la Provincia e presso enti e società strumentali della stessa, aspetto assai più questionabile. La nuova formulazione potrebbe includere anche la reintroduzione, per la Provincia di Bolzano, di tale cumulo?

<sup>16</sup> La sent. 215/2019, relativa alla previgente normativa della Provincia di Trento, in tema di deroghe ai divieti di abbattimento dell’orso e del lupo previsti dalla direttiva habitat, ha stabilito la cedevolezza della normativa statale e dunque la legittimità dell’utilizzo del potere legislativo provinciale attribuendo al Presidente provinciale il potere discrezionale amministrativo in ordine agli abbattimenti.

<sup>17</sup> Sulla questione della competenza per l’abbattimento di lupi e orsi nelle due province autonome da tempo è in corso un tentativo di superare le rigide procedure previste dalla legislazione statale. In provincia di Trento, l’abbattimento di orsi pericolosi stabilito con ordinanze del Presidente della Provincia ha dato luogo a diverse pronunce della giustizia amministrativa, e nel marzo 2024 è stata approvata una legge che prevede la possibilità di abbattimento di 8 esemplari pericolosi. In Alto Adige si è approvata nel giugno 2023 una legge provinciale (n. 10/2023) che prevede una procedura diversa da quella statale ed è verosimile che, per quanto il Governo non abbia sollevato la questione in via principale, la questione di legittimità costituzionale possa giungere alla Corte costituzionale in via incidentale attraverso ricorsi contro abbattimenti disposti in base alla legge e ai suoi provvedimenti attuativi.

<sup>18</sup> Per tutti M. ALBERTON, *Governance ambientale negli ordinamenti composti*, ESI, Napoli, 2021.

mettere un paletto nello statuto, riducendo nuovamente lo spazio per il sindacato di costituzionalità rispetto alla situazione attuale in materie latamente sussumibili nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. In secondo luogo, qualora dovesse comunque instaurarsi un giudizio costituzionale in materia, una eventuale, prevedibile declaratoria di incostituzionalità potrebbe essere politicamente utilizzata a sostegno della tesi dello "spoglio" di competenze e dunque della necessità di un loro "ripristino". Infine, non si può non notare la (voluta) ridondanza di tale previsione. Poiché, nella proposta di riforma, il nuovo art. 104 c. 1 dello Statuto prevede che sia possibile trasferire a (Regione e) Province ulteriori competenze previste nell'art. 117 c. 3, cioè quelle trasferibili alle Regioni ordinarie in base all'autonomia differenziata ex art. 116 c. 3 tra cui è compresa la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", è evidente che la menzione esplicita di questa (supposta) materia non serve sotto il profilo tecnico. Serve però sul piano politico, trattandosi anche in questo caso di una rivendicazione da tempo sul tappeto.

#### **4. Il superamento dell'interesse nazionale e la *deminutio* della tutela delle minoranze**

La clausola dell'interesse nazionale come limite all'esercizio delle competenze (regionali e) provinciali è uno dei punti di disallineamento tra statuto e costituzione a seguito della riforma del Titolo V, cui non è seguito il previsto adeguamento statutario. Com'è noto, il limite è stato rimosso dal testo costituzionale (vecchio art. 117 c. 1), ma è rimasto all'art. 4 c. 1 dello Statuto, che recita: "In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali – tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali – nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione [e le Province, art. 8] ha[nn]o la potestà di emanare norme legislative nelle seguenti materie".

L'obiettivo della proposta di riforma – anche in questo caso di per sé comprensibile – è cancellare il riferimento all'interesse nazionale e riallineare sul piano sistematico la definizione dei limiti alla competenza legislativa (regionale e) provinciale a quelli previsti dalla costituzione per le Regioni a statuto ordinario. E anche in questo caso, il target è la Corte costituzionale, che, come noto, nella giurisprudenza successiva alla riforma del 2001, ha sostanzialmente ricostruito il limite attraverso l'identificazione degli interessi prevalenti ed altre tecniche interpretative<sup>19</sup>. La riformulazione che la riforma propone per l'art. 4 è la seguente: "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 linguistiche locali...".

---

<sup>19</sup> Cfr. per tutti A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020. V. già R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Ist. fed.*, 3-4/2009, pp. 439 ss.



Per togliere la menzione dell'interesse nazionale si sgancia da questo anche il fondamentale richiamo alla tutela delle minoranze linguistiche locali quale elemento essenziale dell'interesse nazionale, uno degli architravi su cui si fonda lo statuto. Significa che lo Stato deve considerare la tutela delle minoranze non solo come un principio ex art. 6 cost., ma come un elemento essenziale di ogni politica nazionale. Per disposizione costituzionale, la tutela delle minoranze è oggi automaticamente parte degli interessi nazionali, è un elemento che permea tutta l'azione statale: è, come ancora non si diceva quando la disposizione è stata così attentamente costruita, un elemento di *mainstreaming*, che vincola la configurazione dell'interesse nazionale e funge quindi da limite al limite alle competenze (regionali e) provinciali.

In altre parole, per togliere (tardivamente e forse inutilmente) il richiamo ad un concetto storicamente invisibile alla Provincia di Bolzano, si fa un danno potenzialmente maggiore alla costruzione sistemica dei rapporti tra statuto e costituzione e si "piccona" l'elemento su cui tutto l'edificio statutario si fonda, la tutela delle minoranze, che non viene dunque più considerata un obbligo costituzionale, ma solo un principio di derivazione internazionale. Lo strabismo della previsione è evidente: la tutela delle minoranze starebbe ora solo nell'ordinamento internazionale (segnatamente nell'accordo De Gasperi-Gruber, giacché pare difficile che si guardi ad altre fonti<sup>20</sup>), operando come limite all'attività legislativa (regionale e) provinciale, non più statale. Un gesto di *hybris* costituzionale che, oltre a colpire l'estetica dello statuto, potrebbe persino avere effetti involontariamente controproducenti, dal momento che elimina un vincolo all'azione dello Stato per imporne uno a quella della Provincia<sup>21</sup>.

Emerge insomma, in modo netto, l'idea che permea l'intero testo: la volontà di aumentare la peculiarità rispetto al contesto costituzionale italiano. Il sillogismo è chiaro: la tutela delle minoranze è un principio internazionale, non costituzionale; la tutela internazionale delle minoranze coincide, per l'Alto Adige, con l'accordo di Parigi del 1946; quindi è solo a questo che l'esercizio delle competenze è vincolato. È del tutto evidente che, se si fosse voluto solo togliere il richiamo all'interesse nazionale, sarebbe stato sufficiente evitare di menzionare la tutela delle minoranze e lasciare come limite il generico rispetto dei vincoli costituzionali, europei e internazionali, tutti livelli nei quali la tutela delle minoranze è compresa. Ma l'inutile "ripescaggio" della tutela delle minoranze linguistiche e il suo cambio di collocazione ne

---

<sup>20</sup> Anche se forse sarebbe opportuno farlo. Alcune previsioni relative al sistema di tutela delle minoranze in Provincia di Bolzano, come in particolare la dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico obbligatoria e all'interno di una lista chiusa, sono infatti state ritenute non conformi alla Convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali (cfr. ACFC, *First opinion on Italy*, 2022, ACFC/INF/OP/I(2002)007, para 21).

<sup>21</sup> Non può inoltre mancarsi di notare un aspetto ulteriore, non di natura giuridica ma politica. Nelle stesse dichiarazioni programmatiche della Presidente Meloni, poche righe sotto la citata menzione del "ripristino delle competenze", si legge anche: "E vogliamo finalmente introdurre una clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale, *anche* (corsivo dell'autore) sotto l'aspetto economico, per le concessioni di infrastrutture pubbliche, come autostrade e aeroporti" cfr. <https://www.governo.it/it/articolo/le-dichiarazioni-programmatiche-del-governo-meloni/20770>.



mutano completamente il senso, e connotano tale principio in chiave etnica attraverso l'indiretto collegamento con l'accordo De Gasperi-Gruber come fondamento esclusivo dell'autonomia provinciale, anche a costo di ridurne la portata normativa.

## 5. La clausola dell'intesa

L'ottica difensiva emerge in modo evidente anche dalla proposta di introdurre la disposizione che prevede la riformulazione dell'art. 103 dello Statuto, relativo al procedimento di revisione dello stesso. Il nuovo testo mira a sostituire il c. 3 dell'art. 103 con il seguente: “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”.

Anche in questo caso, non si tratta di una novità, ma di una richiesta ricorrente da parte della Provincia di Bolzano, puntualmente avanzata all'inizio di ciascuna legislatura da parte dei parlamentari della SVP (e non solo)<sup>22</sup>. Anche la riforma costituzionale proposta dal governo Renzi (2016) conteneva la medesima previsione (art. 39 del testo), come condizione per l'appoggio dei parlamentari SVP alla riforma<sup>23</sup>. E anche in questo caso, se ne può condividere il principio, che è quello di equiparare (la Regione e) le Province autonome allo Stato nel procedimento di revisione statutaria, secondo una logica paritaria tipicamente federale. Se lo Stato può porre il veto a proposte di modifica provenienti dal territorio (non approvandole in Parlamento), così anche i Consigli regionale e provinciali possono opporsi a proposte provenienti da Governo o Parlamento. Lo statuto viene elevato ad atto pattizio anche sul piano formale, essendolo già su quello sostanziale, giacché si tratta di legge costituzionale che si riferisce ad uno specifico territorio.

---

<sup>22</sup> Anche l'autore di questo contributo, nel suo mandato da senatore della XVII legislatura (Gruppo per le autonomie), ha presentato una proposta in tal senso (XVII leg., AS 363, Palermo ed altri). La formulazione proposta per l'art. 103 c. 3 statuto era la seguente: “I progetti di modificazione del presente Statuto approvati dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica in prima deliberazione sono trasmessi al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali per l'espressione dell'intesa. Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio regionale o dei componenti uno dei Consigli provinciali. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono approvare la legge costituzionale”. La proposta prevedeva pertanto una maggioranza qualificata dei Consigli per il diniego di intesa, al fine di bloccare solo proposte rifiutate in modo trasversale ai gruppi politici e ai gruppi linguistici in Consiglio, mentre quella qui in discussione richiede soltanto la maggioranza assoluta (e basterebbe pertanto la contrarietà dei soli consiglieri del gruppo linguistico tedesco nel Consiglio provinciale di Bolzano).

<sup>23</sup> È questo il motivo per cui, nel referendum costituzionale tenuto nel dicembre 2016 sul testo approvato dalle Camere, in Provincia di Bolzano vi è stata una maggioranza a favore dell'entrata in vigore della revisione (unica regione insieme a Toscana e Emilia-Romagna), a differenza del resto del territorio nazionale, in cui il “no” ha ottenuto il 59,12%.

Tuttavia, la clausola proposta non è da sola, ma si inserisce nel quadro tutto difensivo della riforma complessiva, accentuandola fortemente. Inoltre, vanno considerati alcuni aspetti della clausola dell'intesa, che ne relativizzano l'importanza. In primo luogo, il pericolo di modifiche unilaterali allo statuto è più teorico che reale: non si è infatti mai avuta una modifica unilaterale dello statuto imposta dal potere centrale, nemmeno durante la vigenza del cd. primo statuto (1948-1971). Per quanto sul piano sistematico sia certamente consigliabile la codificazione del principio dell'intesa, è tutto da dimostrare che si tratti di una priorità per l'autonomia, della madre di ogni possibile riforma dello Statuto senza la quale non si potrebbe procedere ad ulteriori adeguamenti ben più importanti di quelli proposti. E se questo fosse, si sarebbe ben potuto e forse dovuto avanzare questa come unica richiesta, per "blindare" gli statuti speciali prima di partire con proposte organiche di revisione organica degli stessi, che questa proposta invece non contiene.

In secondo luogo, sul piano strettamente giuridico, le modifiche unilaterali imposte dal centro sono già ora impedito dal contesto internazionale in cui è ancorata l'autonomia della Provincia di Bolzano. L'autonomia provinciale di Bolzano (*rectius*, i diritti degli "abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano", secondo il testo dell'accordo di Parigi del 1946) è garantita internazionalmente dal ruolo dell'Austria, con la quale le modifiche statutarie vanno concordate, almeno per ciò che riguarda gli aspetti relativi ai diritti della minoranza di lingua tedesca (e per estensione di quella ladina)<sup>24</sup>. Ed è quanto avvenuto anche sul piano formale con la profondissima revisione statutaria del 1971 che ha dato vita al cd. secondo Statuto di autonomia. È da ritenere che modifiche puramente organizzative possano anche essere approvate senza il consenso della Repubblica austriaca, nella misura in cui non impattino sui diritti della minoranza, ma è altrettanto evidente che la ricaduta sulla posizione della minoranza sia un fattore soggetto a interpretazione, tanto più in un contesto in cui l'autonomia territoriale trova la sua giustificazione nella tutela della minoranza medesima. Per cui, ad esempio, anche la modifica di un titolo competenziale come la "gestione della fauna selvatica" o qualunque altro può ritenersi impattare sui diritti della minoranza.

Ora, se è vero che sul piano del diritto internazionale gli obblighi dell'Italia assunti con l'accordo di Parigi sono da considerarsi adempiuti per esplicito riconoscimento da parte austriaca con la quietanza liberatoria del 1992, la prassi successiva ha confermato il ricorso alla condivisione come metodo di gestione dell'autonomia della Provincia di Bolzano<sup>25</sup>, almeno per quanto riguarda la sua manutenzione

---

<sup>24</sup> La modifica statutaria relativa alla minoranza ladina (l. cost. 1/2017) è stata in ogni caso oggetto di scambio di note con il governo federale austriaco, dimostrando l'acquiescenza italiana all'interpretazione che vuole anche la minoranza ladina inclusa nell'accordo di Parigi, sia pure da questo non espressamente menzionata.

<sup>25</sup> Cfr. in tal senso anche G. DENICOLÒ, G. PALLAVER, *Doppelstaatsbürgerschaft für Südtiroler/-innen: Verzicht auf Alleingänge*, in: E. ALBER, A. ENGL, G. PALLAVER, (a cura di), *Politika 2018, Südtiroler Jahrbuch für Politik/Annuario di politica dell'Alto Adige*, Raetia, Bolzano, 2018, pp. 255 ss.

“straordinaria”, dunque le modifiche dello statuto<sup>26</sup>, e la stessa via si intende (correttamente) seguire per questa revisione<sup>27</sup>. E anche oltre, se si pensa alla deliberata internazionalizzazione anche di altre importanti riforme come gli accordi finanziari. In tutti questi casi si è sempre fatto ricorso, dopo il 1992, allo scambio di note verbali tra i governi, a dimostrazione della presenza di una prassi consolidata (quindi fonte di diritto internazionale), che secondo alcuni autori configurerebbe addirittura un condominio di diritto internazionale, ossia il concorso di sovranità di due Stati sul medesimo territorio<sup>28</sup>.

In definitiva, una eventuale modifica unilaterale da parte del Parlamento italiano allo statuto di autonomia, anche su parti non immediatamente incidenti sui diritti delle minoranze e sul “nucleo duro” dell’accordo di Parigi, andrebbe a contraddire una consolidata prassi di diritto internazionale affermatasi nelle relazioni bilaterali tra Italia e Austria, e potrebbe giungere a configurare una violazione giustiziabile su iniziativa austriaca davanti alla Corte internazionale di giustizia. Paradossalmente, pertanto, la clausola dell’intesa servirebbe alle altre Regioni speciali e alla Provincia di Trento<sup>29</sup>, ma assai meno alla Provincia di Bolzano.

## **6. Norme di attuazione statutaria o di sostituzione del sindacato di costituzionalità?**

La parte della proposta di riforma peggiore sul piano tecnico e più preoccupante dal punto di vista dello Stato di diritto è quella relativa alla ridefinizione del ruolo delle norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia. Si tratta di una disposizione abbastanza nascosta e, non a caso, prevista per il solo statuto del Trentino-Alto Adige, non per gli altri, a dimostrazione del fatto che il tema rileva solo per questa Regione (*rectius*, per le due Province, o forse per la sola Provincia di Bolzano, per la quale esiste una apposita sottocommissione, mancante invece per quella di Trento)<sup>30</sup>.

Si prevede l’introduzione di un nuovo comma all’art. 107 dello Statuto, quello che regola la normativa di attuazione e la composizione delle commissioni paritetiche cd. dei dodici (per l’intera Regione) e dei sei (per la sola Provincia di Bolzano), ai sensi del quale “[l]e norme di attuazione recano anche disposizioni finalizzate a definire il rapporto tra la potestà legislativa statale e quella regionale e provinciale, in relazione a quanto previsto dagli articoli 4, 5, 8 e 9 del presente statuto”.

Ciò significa che, in caso di incertezza sull’attribuzione concreta di una competenza, con norma di attuazione si può definire quale norma prevale, sottraendo questo compito interpretativo alla Corte

---

<sup>26</sup> Sia consentito rinviare sul punto a F. PALERMO, *Il nucleo essenziale dell’autonomia, tra l’Accordo di Parigi e il «terzo Statuto»*, in: AA.VV., *Annali dell’Istituto storico italo-germanico in Trento*, vol. XXXII, 2006, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 283 ss.

<sup>27</sup> Ciò è stato ad es. formalmente affermato nel congresso della SVP del 4 maggio 2024.

<sup>28</sup> P. HILPOLD, *Neue Perspektiven der Selbstbestimmung? Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbständigung von Territorien in Europa*, in: P. HILPOLD, W. STEINMAIR, C. PERATHONER (Hrsg.), *Rechtsvergleich an der Sprachgrenze* (Völkerrecht, Europarecht und internationales Wirtschaftsrecht, Bd. 13), Lang, Frankfurt/M., 2011, pp. 157 ss. (in part. 187 ss.).

<sup>29</sup> Il testo della proposta la prevede per tutte le autonomie speciali tranne la Sicilia, per motivi forse intuibili ma non noti.

<sup>30</sup> Del resto, come indicano i dati relativi alle norme di attuazione finora approvate (v. sopra, n. 4), questa è la Regione che ha fatto il più ampio uso dello strumento, in termini sia quantitativi, sia qualitativi.

costituzionale. Si tratta dello strumento più problematico di tutti quelli che la riforma intende introdurre per limitare il ruolo della giurisprudenza costituzionale, perché relativo non già alla ricostruzione di singoli “pezzi” di competenza, imponendo un’interpretazione diversa da quella fornita dalla Corte (operazione come detto censurabile ma non nuova, e comunque limitata ad aspetti specifici), ma di una esautorazione strutturale del controllo di costituzionalità sull’esercizio delle competenze delle Province. Non è insomma una “semplice” reazione a una giurisprudenza sgradita in determinati settori, ma una esclusione *tout court* del controllo di costituzionalità in quanto tale per la parte che riguarda i rapporti competenziali tra Stato e Province autonome.

In ipotesi, se nonostante tutti gli accorgimenti di cui sopra, una questione di competenza arrivasse alla Corte costituzionale (come nel recente caso della legge provinciale sul Covid, n. 4/2020, che il Governo prima ha impugnato per poi ritirare il ricorso, ma è comunque giunta alla Corte in via incidentale<sup>31</sup>), si potrebbe definire con norma di attuazione la portata della competenza provinciale, impedendo che la Corte si pronunci (norma sopravvenuta) o comunque orientandone la decisione per la posizione rafforzata delle norme di attuazione nel sistema delle fonti. La prevenzione di un giudizio di legittimità costituzionale si può altresì costruire negoziando dapprima una norma di attuazione e poi approvando una legge provinciale che altrimenti avrebbe avuto ampie probabilità di risultare incostituzionale, evitando situazioni come quella relativa, ad es., alla legge provinciale sulla toponomastica<sup>32</sup>. Si tratta insomma di un meccanismo mobile che consente di impedire o narcotizzare il sindacato di costituzionalità, giacché la dichiarazione di incostituzionalità delle norme di attuazione è, per quanto astrattamente possibile, sostanzialmente inattuabile, in virtù non solo della loro natura di norme interposte, ma anche della lettura datane dalla Corte costituzionale.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha infatti ripetutamente ribadito il carattere integrativo delle norme di attuazione, quali strumenti di flessibilizzazione delle competenze previste dagli statuti<sup>33</sup>, che rappresentano, “tra le realizzazioni astrattamente possibili, quelle storicamente vigenti”<sup>34</sup>. Pertanto, la Corte ha sempre presupposto che la presenza stessa di una norma di attuazione, in forza del particolare procedimento collaborativo di approvazione<sup>35</sup>, debba indurre a ritenere preferibile la soluzione prescelta

---

<sup>31</sup> Cfr. Corte cost., sent. 50/2024.

<sup>32</sup> La l.p. 15/2012 presentava evidenti profili di incostituzionalità, ed è stata immediatamente impugnata dal Governo. Il giudizio davanti alla Corte è stato rinviato diverse volte, in attesa dell’approvazione di una norma di attuazione che fornisce l’interpretazione della competenza provinciale sul punto. Dopo che, negli anni successivi, non è stato possibile approvare la norma di attuazione, e la Corte costituzionale aveva comunicato di non poter ulteriormente rinviare il giudizio, la legge provinciale è stata abrogata (con l.p. 1/2019) per far così cessare la materia del contendere.

<sup>33</sup> Cfr. *ex multis* sentt. 32/1960, 136/1969, 95/1971, 108/1971, 7/1977, 37/1989, 3/1991, 95/1994, 109/1995, 132/2009.

<sup>34</sup> Sent. 213/1998.

<sup>35</sup> Su cui M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, ESI, Napoli 2017.

dal legislatore di attuazione<sup>36</sup>. Insomma, la Corte ha sempre avuto un atteggiamento di estrema benevolenza nei confronti delle norme di attuazione in quanto strumenti privilegiati per la negoziazione e la prevenzione del conflitto tra livelli di governo. Per quanto quindi sia riconosciuto *in primis* dalla stessa Corte costituzionale un ruolo importante delle norme di attuazione nel plasmare il riparto delle competenze, e per tale motivo la stessa Corte non si spinga praticamente mai a dichiarare l'illegittimità costituzionale di tali norme<sup>37</sup>, questa proposta di riforma le eleva a strumenti in grado di “definire il rapporto tra potestà legislativa statale e quella regionale e provinciale”, passando quindi da un ruolo integrativo a uno sostitutivo del controllo di costituzionalità.

Ciò che rende problematica questa disposizione è proprio la possibilità di una cancellazione strutturale del sindacato di costituzionalità sulle leggi delle Province. Un'operazione che, in base alla stessa giurisprudenza costituzionale sui limiti impliciti alla revisione costituzionale, potrebbe configurare una revisione illegittima per violazione di uno degli elementi strutturali della costituzione, la cui eliminazione modifica la natura stessa dell'ordinamento, la sua forma di Stato<sup>38</sup>. Un'impostazione riconosciuta, tra le molte altre<sup>39</sup>, anche dalla Corte costituzionale austriaca, che nel 2001 è giunta non solo ad annunciare il medesimo principio, ma ad invalidare una disposizione costituzionale che intendeva sottrarre al sindacato di costituzionalità la sola disciplina degli appalti, per un periodo limitato e per uno scopo preciso (evitare di incorrere in responsabilità davanti all'Unione europea in attesa di “risistemare” la materia per renderla compatibile con l'ordinamento sovranazionale)<sup>40</sup>, riconoscendo che il superprincipio costituzionale dello Stato di diritto non consente di limitare il controllo di costituzionalità.

---

<sup>36</sup> Cfr. *amplius* F. PALERMO, *Ruolo e natura delle commissioni paritetiche e delle norme di attuazione*, in: J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Cedam, Padova, 2001, pp. 826 ss.

<sup>37</sup> La Corte ha solo recentemente dichiarato per la prima volta l'illegittimità costituzionale di una norma di attuazione allo Statuto siciliano (sent. 9/2024), che prevedeva un piano di rientro incompatibile con la normativa nazionale. In questo caso la Corte è arrivata a dichiarare l'illegittimità della norma di attuazione per violazione dei “principi inderogabili principi di annualità e intangibilità del bilancio”. Occorre dunque che si sia in presenza di una violazione di un principio portante della Costituzione.

<sup>38</sup> Cfr. in part. sent. 1146/1988, in cui la Corte ha affermato espressamente che “La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali”. Cfr. M. DOGLIANI, *La sindacabilità delle leggi costituzionali, ovvero la 'sdrammatizzazione' del diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/1990, pp. 774 ss. Ma v. anche altra giurisprudenza tra cui in part. sentt. n. 203/1989 e 571/1989.

<sup>39</sup> Cfr. S. GAMBINO E G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti fra teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>40</sup> VfGH, sent. 11.10.2001, G 12/00-17 et al, in DPCE 2002-I, pp. 24 ss., con nota di A. GAMPER, *La sospensione della Costituzione e il principio dello Stato di diritto*. Sul tema complessivo e per una ampia rassegna di casi analoghi cfr. Y. ROZNAI, *Unconstitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*, Oxford Univ. Press, 2017 e R. ALBERT, *Constitutional Amendments: Making, Breaking and Changing Constitutions*, Oxford Univ. Press, 2019.

## 7. Valutazioni in itinere

Il testo della proposta di revisione statutaria non è ancora divenuto oggetto di un ddl governativo come pare destinato ad essere, ed è quindi ancora potenzialmente passibile di modifiche. La valutazione non può dunque che essere provvisoria, e basata sul testo attualmente disponibile (aprile 2024).

Così come si configura, la proposta di riforma risulta, almeno nella prospettiva della sua applicazione alla Provincia autonoma di Bolzano, una ben architettata operazione di isolamento dell'ordinamento provinciale da quello costituzionale complessivo, in particolare attraverso l'aggiramento del controllo di costituzionalità sulle leggi provinciali. Una sorta di *court packing plan* che incide non sulla composizione ma sulle funzioni della Corte costituzionale, che si troverebbe impossibilitata ad esercitare nei confronti della Provincia di Bolzano il suo ruolo di giudizio "sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni" (art. 134 cost.). A differenza di numerosi tentativi ben noti agli studi comparatistici di introdurre strumenti di conciliazione tra lo Stato di diritto e il primato della politica, come la *notwithstanding clause* canadese ed altri, che consentono ai legislatori, in casi circoscritti e con procedure specifiche, di approvare norme consapevolmente incostituzionali evitando il controllo giurisdizionale, si opera qui in sordina per ritagliarsi un'esenzione dal controllo di costituzionalità non si sa bene in forza di quale giustificazione.

Anzi, lo si può in realtà intuire. Contestualmente alla preparazione della proposta di revisione statutaria in esame, è stata presentata, alla Camera dei Deputati, una proposta di legge costituzionale a prima firma dell'on. Schullian (AC 1480) di "Modifica all'articolo 135 della Costituzione, in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche nella composizione della Corte costituzionale". Si prevede di integrare la Corte costituzionale con un ulteriore giudice costituzionale che intervenga solo nei giudizi sulla legittimità costituzionale delle leggi della Provincia autonoma di Bolzano e nei giudizi sui conflitti di attribuzione di cui è parte la stessa Provincia (ovviamente niente per il Trentino, pur retto dal medesimo statuto). Questo giudice (nominato dal Presidente della Repubblica tra una terna designata dal Consiglio provinciale di Bolzano, *sic*) deve appartenere al gruppo linguistico tedesco o ladino. Questa proposta di legge costituzionale è slegata dal percorso di riforma degli statuti speciali ed è verosimilmente destinata ad obsolescenza (per quanto presentata non da un deputato "qualunque", bensì dal presidente del Gruppo misto), ma è assai indicativa della concezione che sta alla base del progetto riformatore. È un ulteriore tassello volto ad assoggettare la giurisprudenza costituzionale alla volontà della Provincia autonoma di Bolzano, volontà che peraltro può essere validamente rappresentata solo dagli appartenenti alla minoranza linguistica tedesca o ladina, come se la conoscenza del diritto dell'autonomia fosse riservata agli appartenenti a un determinato gruppo linguistico. Insomma, anziché spingere per una rappresentanza regionale nella Corte (tema serissimo e presente da tempo) o in ipotesi anche solo per una rappresentanza



delle minoranze linguistiche in quanto tali, si rivendica un giudice *ad hoc*, per una sola minoranza e per fornire garanzie contro interpretazioni sgradite ad una sola realtà autonoma, secondo l'interpretazione che solo una determinata parte etnica e politica è titolata a darne.

Tornando alla riforma dello statuto, non solo i contenuti, ma anche la procedura seguita con la proposta in esame risulta deludente e problematica. Dopo aver finto di seguire un modello partecipativo di ascolto delle diverse componenti della società civile e politica delle due Province, con l'istituzione nel 2015 e nel 2016 rispettivamente della "Convenzione sull'autonomia" in Provincia di Bolzano<sup>41</sup> e della Consulta per la riforma dello statuto speciale in Trentino<sup>42</sup>, rapidamente abbandonate a sé stesse dalla stessa maggioranza che le ha istituite<sup>43</sup>, questa riforma è stata negoziata con il Governo nazionale, senza alcun coinvolgimento partecipativo, ed è destinata a confluire in un ddl costituzionale di iniziativa governativa. L'esatto opposto di ciò che la stessa riforma intende evitare *pro futuro*, mettendo un espresso limite all'iniziativa governativa o parlamentare per la revisione degli statuti speciali. Evidentemente in questo caso Parigi val bene una messa.

Oltre a contraddire le velleità partecipative e gli stessi principi a cui la riforma si ispira, questa proposta, se approvata, finirà per rappresentare (forse) un piccolo aumento di competenze, ma (certamente) una forte riduzione dell'autonomia politica delle Province. Perché la centralità assoluta che viene riconosciuta alle norme di attuazione presuppone che le commissioni paritetiche che le elaborano siano in grado di funzionare in modo celere. E perché questo accada è indispensabile che vi sia omogeneità politica tra i componenti di nomina provinciale/regionale e quelli di nomina governativa. In altre parole, la maggioranza politica delle Province (e segnatamente di quella di Bolzano, dove il Presidente della Provincia non è eletto direttamente e dunque la maggioranza si forma tra i partiti presenti in Consiglio) si costringe di fatto ad essere omogenea a quella del Governo nazionale, perché altrimenti il meccanismo principe ed ora unico di sviluppo dell'autonomia (le commissioni paritetiche) si inceppa e la Corte costituzionale potrebbe tornare a svolgere il proprio ruolo di giudice delle leggi provinciali.

Se a tutto questo si aggiunge l'enorme quantità di aspetti importanti che la proposta di modifica statutaria non disciplina e che sarebbe invece fondamentale affrontare, dai rapporti con l'Unione europea alla collaborazione transfrontaliera, dal ruolo della Regione all'autonomia comunale, dalle disposizioni in tema di rapporti tra gruppi linguistici fino alla ripulitura di disposizioni ormai obsolete<sup>44</sup>, si vede come si

---

<sup>41</sup> L.p. 3/2015.

<sup>42</sup> L.P. 2/2016

<sup>43</sup> Cfr. F. CORTESE, F. PALERMO, *Verso una (lenta) riforma partecipata dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Le Regioni* 6/2017, pp. 1201 ss.

<sup>44</sup> Ad es. l'art. 10 c. 2 statuto che tuttora prevede che "[i] cittadini residenti nella provincia di Bolzano hanno diritto alla precedenza nel collocamento al lavoro nel territorio della provincia stessa, esclusa ogni distinzione basata sulla appartenenza ad un gruppo linguistico o sull'anzianità di residenza" (norma in palese contrasto con la disciplina dell'UE e dunque da tempo inapplicata), o l'art. 13 in tema di grandi derivazioni idroelettriche che ancora si riferisce all'ENEL,





tratti di una proposta di revisione contingente, minimalista, apparentemente asistemica ma in realtà funzionale ad un disegno preciso, che non serve a modernizzare lo statuto né ad affrontare i temi strutturali, ma solo ad innalzare barriere rispetto al contesto costituzionale generale. Se si crede nell'autonomia, specie in quella che dovrebbe essere trainante per tutte le altre, è lecito aspettarsi di più e (molto) di meglio.

---

o ancora l'art. 19 sulla scuola, tema di per sé assai delicato ma che ancora contiene il riferimento all'iscrizione su "istanza del padre o di chi ne fa le veci", trattandosi di norma redatta prima della riforma del diritto di famiglia. Gli esempi potrebbero continuare a lungo.